

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA

POLICE DU CULTE CATHOLIQUE

EN FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le jeudi 21 juin 1900, à 1 heure

PAR

J. TREICH

Président : M. BERTHÉLEMY

*Suffragants : { MM. MASSIGLI, } professeurs.
 CHÉNON, }*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1900

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux théories émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA
POLICE DU CULTE CATHOLIQUE
EN FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le jeudi 21 juin 1900, à 1 heure

PAR

J. TREICH

Président : M. BERTHÉLEMY

*Suffragants : { MM. MASSIGLI, } professeurs.
 CHÉNON, }*

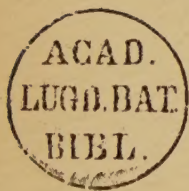
PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1900



A MES PARENTS

BIBLIOGRAPHIE

- Batbie.** — Droit administratif. Doctrine et jurisprudence en matière d'appel comme d'abus.
- Ducrocq.** — Droit administratif.
- Berthélemy.** — Droit administratif.
- Bloch.** — Dictionnaire d'administration. Code pénal.
- Béquet.** -- Répertoire.
- Besson (Paul).** — De la suppression des traitements ecclésiastiques.
- Chauveau et Faustin-Hélie.** — Théorie du Code pénal.
- Boyard.** — De l'appel comme d'abus.
- André (abbé).** — Exposition de quelques principes fondamentaux de droit canonique. Cours de droit civil ecclésiastique.
- Dalloz.** — Répertoire de législation.
- Dupin.** — Manuel de droit ecclésiastique.
- Hauriou.** — Droit administratif.
- Gaudry.** — Traité de l'administration des cultes.
- Laferrière.** — Traité de la juridiction administrative.
- Carpentier et Fuzier-Herman.** — Répertoire.
- Dubief et Gottefrey.** — Code ecclésiastique.
- Févret.** — De l'abus.
- Jaudon.** — De l'exercice et de la dotation du culte catholique.
- Emile Ollivier.** — L'Eglise et l'Etat au Concile du Vatican.
- Pandectes françaises.*
- Labbé.** — Du recours pour abus.
- Merlin.** — Répertoire d'abus.
- Portalis.** — Travaux préparatoires du Concordat de 1801.
- Dufour.** — Police des cultes.
- Vuillefroy.** — Administration du culte catholique.
- Recueil des circulaires du ministère des cultes.*
- Thiers.** — Histoire du Consulat et de l'Empire.
- Prévost-Paradol.** — La France nouvelle.
- Paul Bert.** — Rapport du 21 mai 1883.
- Waldeck-Rousseau.** — Discours.
-

LA

POLICE DU CULTE CATHOLIQUE

EN FRANCE

AVANT-PROPOS

Voici bientôt un siècle que le concordat et les articles organiques règlent en France les rapports de l'Église et de l'État. Les pouvoirs de police de l'État si fortement constitués par le Premier Consul subsistent-ils tous, à l'heure présente, au moins dans la pratique ? Les changements apportés par le temps dans les mœurs et dans l'esprit public n'ont-ils pas eu pour conséquence de modifier la façon de concevoir les rapports de l'Église et de l'État si minutieusement réglés par Portalis ? Autant de questions qu'il nous a paru intéressant et utile d'examiner.

Nous envisagerons les rapports de l'Église et de l'État au point de vue des conflits que leur contact peut faire naître. Ce sera donc surtout au point de vue de l'exercice public du culte, car l'autorité religieuse n'est reconnue qu'en cette matière, concurremment d'ailleurs avec l'autorité civile.

C'est ainsi que nous laisserons de côté les congrégations religieuses ; car, si les congrégations font partie de la société religieuse, en revanche elles ne jouent aucun rôle dans l'exercice public du culte. Nous ne nous occuperons pas davantage des questions d'administration et d'organisation du culte.

Après un exposé historique du Concordat et des articles organiques nous consacrerons notre premier chapitre aux mesures de protection édictées en faveur du culte catholique : protection de l'exercice du culte ; protection des objets du culte ; protection des ministres du culte, droit de police du curé dans son église, etc...

Notre deuxième chapitre comprendra l'examen des principaux points de contact de l'Église et de l'État à propos de l'exercice public du culte : cérémonies extérieures ; usage des cloches ; chapelles particulières ; missions religieuses, etc.

Dans le troisième chapitre seront étudiées les sanctions de la police des cultes, notamment : la suppression des traitements et la répression des critiques, censures, provocations contre l'autorité publique prévues et punies par les articles 201 à 206 du Code pénal. A propos de l'article 204 nous examinerons en détail le projet de loi déposé récemment en vue de le modifier et le rapport fait au nom de la commission d'examen par M. Dulau.

Nous serons ainsi amené à conclure au maintien de la réglementation posée par le Concordat et les articles organiques.

EXPOSÉ HISTORIQUE

LE CONCORDAT ET LES ARTICLES ORGANIQUES

Dès le Consulat, Bonaparte rêvait l'Empire : « Déjà Napoléon perçait sous Bonaparte ». Or, pour parvenir au rang suprême il lui fallait l'appui du peuple des campagnes qui revenait visiblement à la foi catholique. Le plus sûr moyen de conquérir sa sympathie était d'assurer le rétablissement officiel de la religion et la sécurité de son culte. D'autre part le clergé catholique était une force qui n'était pas à dédaigner : « Le Premier Consul, dit Mme de Staël, savait que si le clergé reprenait une consistance politique, son influence ne pourrait que seconder les intérêts du despotisme ; ce qu'il voulait, c'était préparer les voies pour son arrivée au trône. Il lui fallait un clergé, comme des chambellans, comme des titres, comme des décorations, enfin ; comme toutes les anciennes cariatides du pouvoir. C'est lui qui a recomposé le clergé pour le faire servir à ses desseins. »

Les projets du Premier Consul rencontrèrent des résistances sérieuses. Il lui fallut rassurer les acquéreurs des biens nationaux, amener à ses vues d'anciens jacobins et ses compagnons d'armes, « gens dépourvus pour la plupart d'éducation première, nourris des déclamations des clubs,

des vulgaires railleries des camps et qui répugnaient profondément à la restauration du culte ».

Les résultats que Bonaparte se proposait d'atteindre, les difficultés qu'il rencontra et les arguments qu'il fit valoir pour justifier ses vues ont été parfaitement exposés et résumés par M. Thiers dans l'*Histoire du Consulat et de l'Empire*.

« La tâche qu'il s'était proposée, facile en apparence puisqu'il s'agissait de satisfaire à un besoin public très réel était cependant fort épineuse. Les hommes qui l'entouraient, presque sans exception, étaient peu disposés au rétablissement de l'ancien culte... Des savants, comme Laplace, Lagrange, Monge disaient au Premier Consul qu'il allait abaisser devant Rome la dignité de son gouvernement et de son siècle... M. de Talleyrand lui-même voyait avec assez de froideur ce qu'on appelait la paix religieuse. Il voulait bien qu'on ne persécutât plus les prêtres ; mais, gêné par des souvenirs personnels, il ne désirait guère qu'on rétablît l'ancienne Église catholique avec ses règles et sa discipline... On assiégeait le Premier Consul de conseils de toute espèce. Les uns lui disaient de ne pas se mêler des affaires religieuses, de se borner à ne plus persécuter les prêtres, et de laisser les assermentés et les insermentés s'entendre comme ils pourraient. Les autres, reconnaissant le danger de l'indifférence et de l'inaction, l'engageaient à saisir l'occasion au vol et à se faire sur le champ le chef d'une Église française... D'autres enfin lui conseillaient de pousser la France vers le protestantisme.

Le Premier Consul réfutait successivement les systèmes erronés qu'on lui proposait et le faisait par des arguments précis, nets, décisifs.

Au système qui consistait à ne pas se mêler du tout des affaires religieuses, il répondait que l'indifférence n'était pas de mise en France. Ne serait-il pas forcé de s'en mêler quand les prêtres assermentés ou non assermentés se disputaient entre eux les édifices du culte et venaient invoquer à chaque instant l'intervention de l'autorité publique pour saisir les uns et dessaisir les autres. Il demandait, comment on ferait lorsque le clergé constitutionnel, déjà peu suivi par la population croyante serait abandonné tout à fait par elle et que le clergé qui avait refusé le serment, seul écouté et suivi serait exclusivement en possession d'exercer le culte. Ne faudrait-il pas restituer le temporel du culte à ceux qui en auraient conquis le spirituel ? Quoi qu'on fit, le Gouvernement serait arraché malgré lui, à son inaction... Il aurait ainsi la charge de gouverner, sans en avoir les avantages, sans pouvoir, en s'emparant de l'administration religieuse, par un sage accord avec le Saint-Siège, ramener le Clergé au Gouvernement, l'associer à ses intentions réparatrices, rétablir le repos dans les familles, tranquilliser les mourants, les acquéreurs de biens nationaux, les prêtres mariés etc., tous les hommes enfin compromis au service de la Révolution.

Il repoussait avec énergie la pensée de créer une Église française, indépendante comme l'Église anglaise de toute suprématie étrangère. Lui, homme de guerre, portant l'épée

et les éperons, livrant des batailles, se ferait chef d'Église, espèce de pape, réglant la discipline et le dogme ! Mais on voulait le rendre aussi odieux que Robespierre l'inventeur du culte de l'Être suprême, ou aussi ridicule que La Réveillère-Lépeaux, l'inventeur de la théophilanthropie !

Il n'admettait pas davantage la pensée de pousser la France au protestantisme. Je suis bien puissant, disait-il, eh bien, si je voulais changer la vieille religion de la France, elle se dresserait contre moi et me vaincrait. Est-ce que le protestantisme est la vraie religion de la France ? Est-ce qu'il est la religion qui, après de longues guerres civiles, après de longs combats, l'a définitivement emporté comme plus conforme aux mœurs, au génie de notre nation ? Ne voit-on pas ce qu'il y a de violent à vouloir se mettre à la place d'un peuple pour lui créer des goûts, des habitudes, des souvenirs même qu'il n'a pas ?.... La religion catholique est celle de notre patrie, celle dans laquelle nous sommes nés, elle a un gouvernement profondément conçu et ce gouvernement est hors de Paris, il n'est pas à Vienne, il n'est pas à Madrid, il est à Rome, c'est pourquoi il est acceptable.... L'unité catholique et les articles de Bossuet, voilà le vrai régime religieux, c'est celui qu'il faut rétablir. Quant au protestantisme, il a droit à la protection la plus ferme du gouvernement ; ceux qui le professent ont un droit absolu au partage égal des avantages sociaux ; mais il n'est pas la religion de la France : les siècles en ont décidé....

Il ajoutait : « La paix est faite, mais il est douteux que

l'Europe nous laisse tranquilles bien longtemps; ni qu'elle nous souffre toujours aussi puissants que nous le sommes; mais quand la France sera unie comme un seul homme, quand les Vendéens, les Bretons, marcheront dans nos armées avec les Bourguignons, les Lorrains, les Francs-Comtois, nous n'aurons plus à craindre l'Europe, fût-elle tout entière contre nous. »

On voit par cette exposé quel devait être l'esprit général du Concordat. Bonaparte se proposait de faire des concessions à l'Église, mais il fallait qu'elles fussent assez limitées pour ne pas donner lieu à des mécontentements trop vifs. Il projeta donc un contrat qui reconnaîtrait aux catholiques le droit d'exercer leur religion, mais qui en même temps placerait l'Église vis-à-vis de l'État dans une subordination aussi complète que possible.

C'est le 18 juin 1800, à l'occasion d'un *Te Deum* chanté dans la cathédrale de Milan, au lendemain de la victoire de Marengo, que Bonaparte fit part de ses desseins au Cardinal Martiniana. Pie VII, dont le pontificat allait être illustré, dès son début, par un événement aussi considérable pour la catholicité, fit exprimer toute sa joie au Premier Consul et les négociations commencèrent. Elles furent laborieuses. La Cour de Rome se refusait à certaines concessions, elle demandait que la religion catholique fût déclarée religion de l'État et qu'aucune restriction ne fût apportée à l'exercice du culte; il lui en coûtait de se séparer des évêques qui lui étaient restés fidèles et d'admettre dans le nouveau clergé des évêques constitutionnels. Le Pre-

mier Consul se montra intraitable sur ces deux joints et devant la lenteur des pourparlers menaça le Cardinal Consalvi représentant du Saint-Siège, d'une rupture immédiate des négociations.

Cet avertissement porta ses fruits : les représentants des parties contractantes tombèrent d'accord et le Concordat fut signé le 26 messidor an IX. L'échange des ratifications eut lieu deux mois après (10 septembre 1801).

Cependant, le Concordat ne fut pas publié immédiatement. L'article 1^{er} de cette convention portait que « la religion catholique, apostolique et romaine serait librement exercée en France et que son culte serait public, en se conformant aux règlements de police que le gouvernement jugerait nécessaires pour la tranquillité publique ». Il fallait donc préparer ces règlements dont la rédaction appartenait exclusivement à l'autorité française. Elle fut confiée à Portalis. Les dispositions qu'il élaborâ reçurent le nom d'articles organiques. Présentés au Tribunat et au Corps législatif en même temps que la convention du 26 messidor an IX ils furent votés en même temps et « ensemble » le 18 germinal an X (8 avril 1802). Le *præmium* de la loi du 18 germinal an X dispose en effet que le Concordat et « ensemble » les articles organiques tant ceux du culte protestant que ceux du culte catholique « seront promulgués et exécutés comme lois de la République. Les articles organiques soulevèrent dès leur apparition les plus vives critiques. La cour de Rome, par l'intermédiaire du Cardinal Caprara s'éleva contre l'assujettissement où ils plaçaient

le clergé de France vis-à-vis de l'autorité civile. Pie VII écrivit à Bonaparte le 27 mai 1802 : « Nous vous supplions ardemment de faire en sorte que les articles organiques qui nous étaient inconnus reçoivent les modifications nécessaires. Notre cardinal-légat vous fera, à ce sujet, connaître plus particulièrement nos désirs. »

Le Cardinal Caprara adressa, en effet, le 18 août 1803, à M. de Talleyrand, une lettre dans laquelle il s'efforçait de démontrer que les articles organiques avaient « une extension plus grande que le Concordat » et réclamait la suppression d'un grand nombre de dispositions comme attentatoires aux dogmes ou aux droits de l'Église. Le gouvernement impérial reconnut le bien fondé de quelques-unes des critiques formulées par la papauté. Par décret du 28 février 1810, l'Empereur « désirant donner une preuve de satisfaction aux évêques et églises de l'Empire et ne rien laisser dans les lois organiques qui puisse être contraire au bien du clergé » limita l'article 1^{er} de la loi organique et supprima la nécessité de l'autorisation du gouvernement pour la publication des brefs de la pénitencerie pour le for intérieur seulement. Le même décret rapportait la disposition de l'article 26 qui exigeait pour la prêtrise un revenu annuel de 300 francs et l'âge de 25 ans. Il rapportait également l'article 36 d'après lequel les vicaires généraux des diocèses vacants devaient continuer leurs fonctions même après la mort de l'évêque jusqu'à remplacement. Là s'arrêtaient les concessions du pouvoir civil et les articles 2, 3, 6, 9, 10, 14, 17, 24, 25, 54 et 61 dont le Saint-Siège désirait la suppression furent conservés.

Les protestations ont continué et elles ont été, même de nos jours, soit dans la presse, soit à la tribune, l'objet de discussions assez vives.

Les adversaires des organiques se réclament de la logique lorsqu'ils prétendent qu'on ne devait rétablir les anciennes maximes de l'Église gallicane qu'à la condition de rétablir l'Église gallicane elle-même, c'est-à-dire une Église investie de tous les privilèges d'une religion d'État et payant cette prérogative de quelques servitudes envers l'État. Ce qui se comprenait à une époque où le roi très chrétien était appelé « le protecteur des canons », « l'évêque du dehors », le « bras dextre de l'Église », ne se comprend plus aussi bien sous un régime où la religion catholique est seulement admise comme religion de la majorité des Français. Mais n'exagèrent-ils pas lorsqu'ils soutiennent que le gouvernement n'avait pas le droit de faire, en vue de l'exécution du Concordat, des règlements de police autres que ceux que pouvait réclamer la tranquillité publique et qu'il a violé la lettre et l'esprit de l'article 1^{er} du Concordat en intervenant dans la discipline ecclésiastique ? Nous inclinons à penser que l'article 1^{er} doit être entendu dans un sens très large et que le droit d'intervention dans la discipline de l'Église n'est qu'une conséquence naturelle du régime de protection sous lequel vit en France la religion catholique. Tout culte protégé est forcément un culte gouverné où les questions de discipline prennent facilement le caractère de questions de police. La plupart des règles consacrées par les articles organiques ne sont que

des applications de ce principe général. Telle est notamment la règle de l'article 4 qui exige l'autorisation du gouvernement pour la réunion des conciles et des synodes ; celle de l'article 44 qui exige cette autorisation pour l'ouverture d'une chapelle ou de tout autre lieu de réunion pieuse, ou bien encore celle de l'article 45 qui prohibe les cérémonies extérieures dans les villes où il y a des temples destinés aux différents cultes.

D'ailleurs, beaucoup d'articles sont tombés en désuétude. C'est ainsi qu'on n'exige plus conformément à l'article 24 l'enseignement de la déclaration de 1682, ni conformément à l'article 39 l'unité du catéchisme et de la liturgie, ni selon l'article 17, l'examen des évêques par des examinateurs désignés par le ministre des cultes. De sorte qu'on a pu dire, avec un peu d'exagération que, pour énumérer ceux des articles organiques qui sont encore en vigueur, il faudrait procéder, non pas en écartant ceux qui sont abrogés par désuétude, mais en recherchant ceux qui sont encore conservés (1).

(1) M. Emile Ôllivier, Discours du 10 juillet 1868 au Corps législatif.

CHAPITRE PREMIER

MESURES DE PROTECTION.

SECTION I. — **Protection de l'exercice du culte.**

La protection de l'exercice du culte se traduit de plusieurs façons. L'État n'impose à personne des croyances ou un culte, mais il respecte toutes les croyances et tous les cultes de ses concitoyens. C'est ainsi que celui qui entrave ou gêne la liberté religieuse d'un individu porte atteinte à un droit spécialement placé sous la sauvegarde de la loi sociale et devient par cela même punissable.

Les articles 260 et 261 du Code pénal, qui constituent les moyens les plus sérieux de cette protection spéciale du culte, sont ainsi conçus :

ART. 260. — « Tout particulier qui par des voies de fait ou des menaces aura contraint ou empêché une ou plusieurs personnes d'exercer l'un des cultes autorisés, d'assister à l'exercice de ce culte, de célébrer certaines fêtes, d'observer certains jours de repos et en conséquence d'ouvrir ou de fermer leurs ateliers, boutiques ou magasins, et de faire ou quitter certains travaux, sera puni par ce seul fait d'une amende de 16 francs à 200 francs et d'un emprisonnement de six jours à deux mois. »

ART. 261. — « Ceux qui auront empêché, retardé ou interrompu les exercices d'un culte par des troubles ou désordres causés dans le temple ou autre lieu destiné ou servant actuellement à ces exercices, seront punis d'une amende de 16 francs à 300 francs et d'un emprisonnement de six jours à trois mois. »

L'article 260 ne prévoit que les entraves apportées à la liberté des cultes par de simples particuliers. Celles qui le seraient par des officiers publics constitueraient des excès de pouvoir ou des actes arbitraires qui devraient être portées devant le Conseil d'État par la voie du recours pour abus (article 7 de la loi du 18 germinal an X).

L'article 260 prévoit deux hypothèses différentes : d'un côté, il punit la contrainte employée pour forcer à l'exercice des obligations religieuses, d'autre part, il défend sous les mêmes peines d'empêcher la libre observation de ces mêmes obligations. Le délit prévu par l'article 260 se compose de deux éléments. Il faut que l'on se soit servi de voies de fait ou de menaces et que les moyens employés aient abouti au résultat que l'on voulait obtenir. Ajoutons que les pénalités prévues par l'article 260 sont appliquées sans préjudice de plus fortes peines si les menaces ou les voies de fait constituent un délit plus grave. C'est ce qui résulte de cette phrase incidente de l'article 260 : « pour ce seul fait... »

Examinons maintenant l'article 261. Son application est soumise à trois conditions. Il faut d'abord un fait matériel, des troubles ou des désordres. La loi ne s'étant pas expli-

quée sur ce qu'il faut entendre par là, les tribunaux ont un très large pouvoir d'appréciation pour déterminer l'élément matériel du délit. C'est ainsi que la Cour d'appel d'Orléans, dans un arrêt récent, a décidé que le fait d'enlever violemment d'une église le corps d'un défunt, malgré la défense du maire et du curé au moment où l'office demandé par la famille allait être célébré conformément aux rites de la religion catholique, pour l'inhumer ensuite sans solennité religieuse, constitue le délit prévu et puni par l'article 261 du Code pénal (1). Il faut en second lieu que le trouble ou le désordre ait été commis dans le temple ou autre lieu destiné ou servant actuellement à l'exercice du culte. Ces derniers mots furent ajoutés sur les observations de Cambacérès : « L'article 261, dit-il, ne punit l'outrage fait aux objets d'un culte que lorsqu'il a lieu dans les édifices destinés à exercer ce culte : cependant dans les villes où il n'existe pas de consistoire, l'exercice du culte catholique est public : or, la loi n'atteindrait pas l'homme qui se permettrait d'enlever le viatique qu'on porte à un malade. » Ainsi le délit existe dans quelque circonstance que les faits de trouble ou d'interruption se produisent dans les endroits où le culte s'exerce momentanément comme la place publique sur laquelle s'élève un reposoir, une chapelle ardente, la maison d'un mourant auquel le prêtre a administré les derniers sacrements. De même divers arrêts de cours d'appel ont admis qu'une rue, pendant le passage

(1) Orléans, tribunal correctionnel, 4 mars 1887.

d'une procession, pouvait être assimilée à une église dans le sens de l'article 261 et que le fait d'avoir traversé une procession en marche avec une voiture constituait le délit de trouble et tombait sous le coup de l'article 261 du Code pénal. Toutefois le fait de rester couvert au passage des insignes d'une procession ne constitue ni le délit d'outrages par gestes envers les objets d'un culte autorisé, ni le délit de trouble, car il n'y a dans un tel fait qu'un défaut de témoignage extérieur de respect c'est-à-dire un acte passif et négatif qui échappe par sa nature au domaine de la loi pénale (Nîmes, 18 janvier 1855).

Quant à l'expression « exercice du culte », les auteurs s'accordent pour reconnaître qu'elle doit être entendue dans un sens large et comprendre tous les actes ou fonctions ecclésiastiques quels qu'ils soient. La jurisprudence s'est rangée à cette opinion dans des décisions nombreuses. Il a été jugé que l'administration des sacrements, la célébration de la messe, la confession rentrent dans l'exercice du culte. Il en est de même des cérémonies religieuses faites à l'occasion des baptêmes, des mariages et des inhumations.

Enfin, pour qu'il y ait lieu à l'application de l'article 261 du Code pénal il faut que le trouble ou le désordre ait empêché, retardé ou interrompu les exercices du culte. « C'est donc, comme le disent MM. Chauveau et Hélie, moins le trouble que l'interruption elle-même que la loi punit, ou plutôt c'est le trouble seul mais uniquement lorsqu'il est assez grave pour produire une interruption ou un retard

dans le service religieux. » Conformément à cette théorie il a été jugé que le fait d'avoir, pendant une cérémonie religieuse, adressé des paroles injurieuses à un employé du temple ne constituait pas le délit prévu par l'article 261 du Code pénal, bien que ce fait eût déterminé le départ d'un certain nombre d'assistants, l'officiant ayant continué sa mission jusqu'au bout et d'un seul trait (Colmar, 12 juin 1866).

Cette opinion est combattue dans plusieurs arrêts de cours d'appel. « Il est élémentaire et de doctrine notoire, dit la Cour de Douai, que les fidèles concourent et sont participants à toutes les prières et à tous les actes religieux. Il y a donc pratique et exercice du culte pour ces derniers comme pour le prêtre, bien que celui-ci soit revêtu d'un caractère plus élevé et d'une mission spéciale » (Douai, 24 février 1869). La Cour d'appel d'Aix a jugé dans le même sens « que le principe de la liberté des cultes impliquant pour tous les citoyens le droit de professer librement leur religion et, pour le législateur, le devoir de protéger l'exercice de ce droit, il s'ensuit que cette protection ne s'étend pas exclusivement sur le ministre du culte et que, pour constituer le délit de trouble, il suffit qu'il y ait eu retard, empêchement ou interruption des prières de ceux qui prenaient part à un service religieux, qu'ils fussent officiants ou assistants » (Aix, 28 décembre 1883).

Les articles 260 et 261 du Code pénal ne sont pas les seuls moyens de protection de l'exercice du culte. Nous citerons notamment les articles 7 et 8 des organiques qui permet-

tent aux membres du clergé de former un recours pour abus devant le Conseil d'État contre toute atteinte du fait des agents du gouvernement portée à l'exercice public du culte et à la liberté que les lois et règlements garantissent à ses ministres.

Nous citerons encore la loi du 17 juillet 1880 sur la tenue des débits de boissons, aux termes de laquelle « les maires pourront, les conseils municipaux entendus, prendre des arrêtés pour déterminer, sans préjudice des droits acquis, les distances auxquelles les cafés et débits de boissons ne pourront être établis autour des édifices consacrés à un culte quelconque » (Loi du 17 juillet 1880, art. 9).

Enfin, dans la même pensée de protection de l'exercice du culte, le gouvernement s'est toujours opposé à ce que l'on tint dans les églises des réunions étrangères au but religieux de ces édifices. Une circulaire fut adressée, dans ce but, par le ministre de l'instruction publique aux commissaires du gouvernement, le 24 mars 1848. Le gouvernement y reconnaissait en termes formels que « le caractère spécial, qu'il convient de laisser à des édifices entièrement consacrés au culte, s'oppose à ce que toute autre destination leur soit donnée, même temporairement ».

SECTION II. — Protection des objets du culte.

Les peines édictées par le législateur pour assurer la protection du culte sont la conséquence naturelle de la liberté que la loi garantit à tous ceux qui veulent pratiquer

une religion. Le principe de la liberté des cultes consacré par nos lois constitutionnelles veut en effet que l'on réprime les désordres et les outrages commis dans les églises. Mais il ne faut pas aller plus loin et prétendre que c'est la pensée de protéger les objets du culte pour eux-mêmes qui a inspiré le législateur. Les rédacteurs du Code n'ont pas voulu faire une loi de sacrilège et prendre le dogme pour base de la loi. Leur but est clairement indiqué dans l'exposé des motifs.

« Les expressions de la loi « dans les lieux destinés ou servant actuellement à son exercice », disait Berlier (Exposé des motifs), indiquent clairement la limite dans laquelle le législateur a cru devoir se renfermer : la juste protection due aux différents cultes pourrait perdre cet imposant caractère et dégénérer en vexation ou tyrannie si de prétendus outrages faits à des signes placés hors de l'enceinte consacrée pouvaient devenir l'objet de recherches juridiques ; chacun se rappelle la condamnation prononcée dans le siècle dernier contre le jeune et malheureux de Labarre et nul ne voudra que le jet imprudent d'une pierre lancée au milieu des rues ou des champs puisse fournir matière à une accusation de sacrilège. »

Les mesures de protection prises en faveur des objets consacrés au culte comprennent la répression du vol de ces objets et des outrages qui leur sont adressés.

1^{re} Vol. — Le Code pénal de 1810 ne faisant aucune mention des vols commis, soit dans les églises, soit dans les édifices publics, il semblait naturel de faire rentrer dans

le droit commun les vols commis dans les églises et de les punir comme tels, c'est-à-dire, comme des vols simples.

Plusieurs cours d'appel admirent cette interprétation, notamment la Cour de Pau dans un arrêt du 23 juillet 1821. La Cour de cassation cassa cet arrêt en décidant « que l'expression « lieu ou maison habitée ou servant à l'habitation » n'est pas restreinte aux édifices ou constructions où serait établie l'habitation permanente et continue ; que, dès lors, elle comprend dans le sens légal comme dans le sens naturel ceux où se fait une habitation accidentelle et temporaire d'une réunion d'hommes rassemblés à des époques ou déterminées ou indéterminées, etc... (1). »

L'intervention législative mit un terme à cette divergence d'opinion entre les Cours d'appel et la Cour de cassation. La loi du sacrilège (2) rangea expressément parmi les maisons habitées les édifices consacrés à l'exercice des cultes légalement établis en France. Cette loi ayant été abrogée en 1830, la question se posa à nouveau lors de la revision du Code pénal en 1832. L'article 386 était ainsi conçu : « Sera puni de la peine de la réclusion tout individu coupable de vol commis dans l'un des cas ci-après : 1° Si le vol a été commis la nuit et par deux ou plusieurs personnes ou s'il a été commis avec une de ces

(1) 40 février 1825.

(2) La loi du 20 avril 1825 avait défini le sacrilège « la profanation des vases sacrés et des hosties consacrées » (art. 1^{er} et 2) ; ce crime était puni de mort ou des travaux forcés à perpétuité, suivant les circonstances qui l'avaient accompagné (art. 4, 5, 6).

deux circonstances seulement mais dans un lieu habité ou servant à l'habitation ; 2°.... La chambre des pairs ayant demandé le retour à la législation de 1825 on ajoute au 1^{er} alinéa de l'article les mots suivants « ou dans les édifices consacrés aux cultes légalement reconnus en France ».

La loi du 13 mai 1863 a modifié dans le même sens l'article 385. Cet article punissait avant 1863 de la peine des travaux forcés à temps tout individu coupable de vol commis sans violence avec la réunion des trois circonstances suivantes : 1° si le vol a été commis la nuit ; 2° s'il a été commis par deux ou plusieurs personnes ; 3° si le coupable ou l'un des coupables était porteur d'armes apparentes ou cachées. La loi du 13 mai 1863 ajoute à l'article 385 une nouvelle circonstance aggravante tirée du fait que le vol a été commis dans une maison habitée ou dans un édifice consacré au culte. Le nouvel article 385 est rédigé de la façon suivante : Sera également puni de la peine des travaux forcés à temps tout individu coupable de vol commis avec deux des trois circonstances suivantes : « 1° si le vol a été commis la nuit ; 2° s'il a été commis dans une maison habitée ou dans l'un des édifices consacrés aux cultes légalement établis en France » ; 3° s'il a été commis par deux ou plusieurs personnes ; et si, en outre, le coupable ou l'un des coupables était porteur d'armes apparentes ou cachées.

2° *Outrages*. — L'article 262 du Code pénal qui punit l'outrage est ainsi conçu : « Toute personne qui aura par paroles ou par gestes outragé les objets d'un culte dans les

lieux destinés ou servant habituellement à son exercice, sera punie d'une amende de seize francs à cinq cents francs et d'un emprisonnement de quinze jours à six mois. »

L'outrage prévu et puni par la loi pénale doit donc présenter trois conditions. Examinons-les successivement. L'outrage doit d'abord, pour être punissable aux termes de l'article 262, se manifester par paroles ou par gestes. La jurisprudence a entendu ces expressions dans un sens large. Nous citerons comme exemples deux arrêts des Cours de Paris et d'Orléans aux termes desquels le fait d'avoir apporté une bouteille de vin dans une église et de l'avoir bu pendant l'office constitue le délit d'outrage par gestes aux objets du culte catholique (1). De même, le fait de parier de retirer de la bouche l'hostie qu'on reçoit en communiant et de l'apporter aux parieurs même en dehors de l'église constitue le délit prévu et puni par l'article 262 du Code pénal (Trib. corr. Saumur, 5 mai 1882).

L'outrage n'est punissable en second lieu que s'il a été dirigé contre les objets du culte. En présence de la généralité des termes employés par le législateur, la plupart des auteurs admettent qu'il faut entendre par objets du culte non seulement ce qui est la fin, le but du culte, c'est-à-dire Dieu, les saints, etc., mais aussi certaines choses mobilières destinées à l'exercice du culte, par exemple les croix, les statues des autels, les vases sacrés. Il convient toutefois de ne pas aller trop loin dans cet ordre d'idées et,

(1) 27 mai 1851 et 26 février 1855.

en prenant le mot dans le sens que nous lui avons donné en second lieu, lui faire comprendre toutes les choses mobilières qui sont en usage dans les églises. Ainsi les choses ne sont pas considérées comme des objets du culte dans le sens de l'article 262 du Code pénal.

Il faut enfin que l'outrage se soit produit dans des lieux destinés ou servant actuellement à l'exercice du culte. Nous avons déjà expliqué, en même temps que la signification et la portée de ces expressions, les circonstances à la suite desquelles elles furent ajoutées au texte primitif. Nous n'y reviendrons pas.

Nous ajouterons seulement qu'on peut appliquer aux objets placés dans les églises et que ne couvre pas la protection de l'article 262 du Code pénal les dispositions de l'article 257 du même Code qui punit d'un emprisonnement d'un mois à deux ans, et d'une amende de 100 à 500 francs « quiconque aura détruit, abattu, mutilé ou dégradé des monuments ou autres objets destinés à l'utilité ou à la décoration publique, et élevés par l'autorité publique ou avec son autorisation ».

SECTION III.— Protection des ministres du culte.

Les ministres du culte, de même que l'exercice du culte et les objets qui lui sont consacrés, sont spécialement protégés par la loi. Nous allons successivement examiner les différentes dispositions législatives édictées successivement en vue de réprimer les outrages, violences, injures ou diffamations dirigés contre les ministres du culte.

Dans l'ordre chronologique, nous rencontrons tout d'abord les articles 262 à 264 du Code pénal. Ces articles sont ainsi conçus :

« ART. 262. — Toute personne qui aura par paroles ou par gestes outragé... les ministres d'un culte dans leurs fonctions, sera punie d'une amende de 16 francs à 500 francs et d'un emprisonnement de quinze jours à 6 mois. »

« ART. 263. — Quiconque aura frappé le ministre d'un culte dans ses fonctions, sera puni de la dégradation civique. »

« ART. 264. — Les dispositions du présent paragraphe ne s'appliquent qu'aux troubles, outrages et voies de fait dont la nature ou les circonstances ne donneront pas lieu à de plus fortes peines d'après les autres dispositions du présent Code. »

Ces dispositions ont été modifiées par la loi du 25 mars 1822 et par la loi sur la presse du 29 juillet 1881.

L'article 6, alinéa 3, de la loi du 25 mars 1822 punit d'un emprisonnement de trois mois à cinq ans et d'une amende de 300 francs à 6.000 francs l'outrage fait à un ministre de la religion de l'État ou de l'une des religions légalement reconnues en France, dans l'exercice même de ses fonctions. La loi de 1822 aggravant les peines prononcées par l'article 262 ne s'appliquait cependant que dans le cas d'outrage commis publiquement. L'article 262 conservait donc son application dans le cas où l'outrage n'avait pas été commis publiquement contre un ministre du culte.

Le même article 6 prévoyait encore dans son alinéa 1^{er}

une hypothèse dont ne s'était pas occupé le Code pénal, celle où un outrage avait été fait publiquement d'une manière quelconque à raison de ses fonctions ou qualité à un ministre de la religion de l'État ou de l'une des religions dont l'établissement est légalement reconnu en France et il punissait cet outrage d'un emprisonnement de quinze jours à deux ans et d'une amende de 100 à 4.000 francs. Cette disposition a été reproduite presque textuellement dans l'article 5 du décret du 11 août 1848, sur la répression des crimes et délits commis par la voie de la presse. Ce décret n'a point d'ailleurs abrogé la disposition de l'alinéa 3 de l'article 6 de la loi de 1822, laquelle est restée en vigueur.

La loi sur la presse du 29 juillet 1881 est venue ensuite. Elle a substitué au délit d'outrage public réprimé par l'article 6, alinéa 1^{er}, de la loi du 25 mars 1822 et par l'article 5 du décret du 11 août 1848, le délit de diffamation sous les conditions indiquées par la loi nouvelle, c'est-à-dire imputation d'un fait diffamatoire et publicité. Les dispositions de la loi de 1881 de même que celles qu'elle a remplacées ne s'appliquent qu'aux outrages, ou plus exactement aux diffamations qui atteignent le ministre du culte hors de l'exercice de ses fonctions. Elles sont étrangères à ceux qui sont commis contre le ministre du culte, alors qu'il exerce son ministère. Cette dernière sorte d'outrages reste donc régie aujourd'hui par l'article 262 du Code pénal et par l'article 6, alinéa 3, de la loi du 25 mars 1822 qui n'ont point été abrogés par la loi du 29 juillet 1881 (Orléans, 22 mars 1887, S. 89.2.153).

Il résulte de ces textes que les ministres du culte sont protégés dans leur personne, en tant que ministres, contre deux sortes de crimes ou délits : 1° contre la diffamation ou l'injure commise à raison de leurs fonctions ou de leur qualité ; 2° contre les outrages simples ou accompagnés d'excès ou de violences commis soit dans l'exercice de leurs fonctions, soit à raison de leurs fonctions ou de leur qualité.

La loi de 1881 punit la diffamation d'un emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de 100 francs à 3.000 francs ou de l'une de ces deux peines seulement (1). Elle punit en outre l'injure de six jours à trois mois d'emprisonnement et de 18 francs à 500 francs d'amende ou de l'une de ces deux peines seulement (2). Ces dispositions de même que celles que la loi du 29 juillet 1881 a remplacées ne s'appliquent qu'aux diffamations atteignant le ministre du culte à raison de ses fonctions ou de sa qualité c'est-à-dire lors de l'exercice de ses fonctions. Pour que l'outrage fût punissable il suffisait, suivant l'article 6, alinéa 1^{er}, de la loi du 25 mars 1822 et l'article 5 du décret du 11 août 1848, qu'il se fût produit d'une manière quelconque. La loi du 29 juillet 1881 dispose que, pour être punissable, la diffamation ou l'injure doit consister en discours, cris ou menaces proférés dans des lieux ou réunions publics, écrits, imprimés, vendus ou distribués, mis en vente ou exposés dans des lieux ou réunions publics, placards, affiches, des-

(1) Art. 31 et 32.

(2) Art. 34.

ins, gravures, peintures, emblèmes ou images exposés aux regards du public (1).

Si l'injure n'est pas publique, elle n'est punie que de la peine prévue par l'article 471 du Code pénal (2). De même l'imputation d'un fait diffamatoire commis à raison des fonctions du prêtre ou de sa qualité et non publiquement ne tombe sous l'application d'aucune des dispositions de la loi du 29 juillet 1881. On doit en conclure que la diffamation commise dans ces circonstances rentre dans la catégorie des injures non publiques dirigées contre des particuliers, lesquelles ne sont punies que d'un emprisonnement de cinq jours à deux mois et d'une amende de 16 fr. à 300 francs, ou de l'une de ces deux peines seulement (3).

Les crimes et délits prévus par la loi de 1881 sont déférés à la Cour d'assises. Si l'injure n'est pas publique, elle constitue une contravention et le tribunal de simple police est compétent pour en connaître (4). La poursuite a lieu, soit sur la plainte des ministres du culte contre lesquels l'injure ou la diffamation a été faite, soit d'office sur la plainte du ministre dont ils relèvent (5); la partie lésée a le droit de citation directe devant la Cour d'assises (6).

Il en est autrement du délit d'outrages par paroles ou par gestes réprimé par l'article 262 du Code pénal qui peut

(1) Art. 23 et 28.

(2) Art. 34, § 3.

(3) Art. 34, § 2, L. 29 juillet 1881.

(4) *Eod.*, art. 45.

(5) *Eod.*, art. 47, § 3.

(6) Art. 47, § 6.

être poursuivi sans plainte préalable du ministre outragé (Cass., 10 janvier 1833, *Bull. cass. crim.*, n° 7), et sans qu'il soit nécessaire que l'outrage tende à inculper l'honneur ou la délicatesse du ministre du culte outragé, comme l'exige l'article 222 du Code pénal qui concerne les magistrats de l'ordre administratif ou judiciaire. Ainsi, il a été jugé que le fait de crier couac ! sur le passage d'un ecclésiastique constitue le délit d'outrage à un ministre du culte (1).

Si l'outrage fait au ministre du culte est accompagné d'excès ou de violences, l'article 263 punit de la dégradation civique celui qui aura frappé le ministre d'un culte dans ses fonctions. Mais ce texte doit être rapproché de l'article 6, alinéa 4, de la loi du 25 mars 1822, lequel porte : « Si l'outrage dans les différents cas prévus par le présent article a été accompagné d'excès ou de violences prévus par le paragraphe 1^{er} de l'article 228 du Code pénal, il sera puni des peines portées au dit paragraphe (emprisonnement de deux à cinq ans, et, en outre, de l'amende portée au paragraphe 1^{er} du présent article (100 à 4.000 fr.). » On s'est demandé si cette disposition qui prévoit le même fait, accompagné des mêmes circonstances, a implicitement abrogé l'article 263 en ce qui concerne au moins les coups donnés publiquement. On ne peut guère l'admettre, car la loi du 28 avril 1832 a touché à l'article 263 du Code pénal pour y substituer la peine de la dégradation civique à celle du carcan ; or, il est difficile de considérer comme abro-

(1) Trib. corr. Poitiers, 20 novembre 1876.

gée une disposition que le législateur promulgue de nouveau après l'avoir modifiée. Nous nous contenterons de citer, à cet égard, M. Blanche qui indique la part à faire à l'article 263 et à la loi de 1822 : « Si les violences ont eu lieu à raison de la qualité ou de la fonction, mais non dans l'exercice du ministère, elles sont réprimées par le paragraphe 1^{er} de l'article 228 du Code pénal. C'est ce qui résulte de la combinaison de cet article et de l'article 6 de la loi du 25 mars 1822. Si elles ont eu lieu dans l'exercice de la fonction, elles sont punies par l'article 263. Enfin, soit qu'elles aient eu lieu à raison de la qualité ou de la fonction, soit qu'elles aient lieu dans la fonction, si elles sont accompagnées des circonstances aggravantes mentionnées dans les articles 231, 232 et 233 du Code pénal, elles sont punies par l'une ou par l'autre de ces dispositions. C'est la prescription formelle de l'article 6 de la loi du 25 mars 1822 (1). »

SECTION IV. — Police des églises.

La protection de l'exercice du culte se traduit encore par le droit de police qui appartient au curé dans son église. On admet, en effet, que le droit qui appartient au maire de réprimer les atteintes à la tranquillité publique et de veiller au maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les églises,

(1) Blanche, t. 4, n° 280.

est limité dans cette dernière hypothèse par le droit de police du curé à l'intérieur de l'église. Le pouvoir de police du curé est reconnu par la loi du 18 germinal an X dont l'article 1^{er} dispose que « le culte catholique sera exercé sous la direction... des curés dans leurs paroisses ».

Avant la loi du 5 avril 1884, plusieurs décisions ministérielles avaient consacré et commenté la règle posée par la loi du 18 germinal an X : « Il importe, disait une circulaire du 22 mars 1831, de rappeler à MM. les maires qu'ils n'ont aucune injonction à faire aux curés et desservants touchant l'exercice du culte dans l'intérieur des églises. » Le même principe était rappelé dans une lettre adressée le 21 septembre 1860 par le ministre des cultes au préfet du Bas-Rhin : « D'après la législation et la jurisprudence, disait le ministre, il appartient au curé seul de dresser un règlement pour la police de l'église. Toute initiative prise en pareille matière par l'autorité municipale serait irrégulière. »

La loi du 5 avril 1884 n'a apporté aucun changement sur ce point.

Lors de la discussion de cette loi, Mgr Freppel ayant demandé si elle avait pour but d'introduire une innovation quant au droit de police des curés ou si l'état de choses ancien devait être maintenu, M. de Marcère, rapporteur, répondit que la loi actuelle laissait subsister l'état de choses antérieur : « S'il s'agit de régler les affaires intérieures du culte, de prendre des dispositions pour que le culte soit célébré conformément aux vues et aux droits du curé, ces

dispositions, le curé les prend dans la plénitude de son droit de curé et les règlements qu'il édicte sont acceptés par les fidèles ou ne le sont pas, cela ne nous regarde pas. »

Le rapporteur ajoute que, si le curé a sous ses ordres les suisses et les bedeaux pour maintenir l'ordre intérieur, il n'a pas le droit de dresser un procès-verbal. « S'il se produit un trouble dans l'église, il faut que l'autorité légale puisse intervenir avec le droit et la sanction qui appartiennent à la seule autorité légale de la commune (1). »

Il résulte de ces explications fournies par le rapporteur de la loi municipale et des décisions ministérielles précitées que le curé a le droit de régler tout ce qui est nécessaire pour le plein et entier exercice du culte catholique à l'intérieur de son église. C'est ainsi qu'il a le droit de prendre toutes les mesures qui lui paraissent convenables pour l'entrée des fidèles et leur placement dans l'église. Il peut ordonner que telle ou telle porte soit ouverte, que telle ou telle autre soit fermée. Il peut encore prescrire la fermeture d'une tribune s'il le juge utile au maintien du bon ordre (2).

Toutes ces questions rentrent dans le droit de police appartenant au curé, le maire n'a pas à y intervenir. Un arrêt récent de la Cour de cassation (3) a décidé à cet égard que l'arrêté par lequel un maire interdit aux sociétés chorales ou musicales de faire de la musique sans son autorisation préalable dans les réunions ou groupes de person-

(1) *Journal officiel*, 27 février 1883, p. 397 et suiv.

(2) André, t. 4, p. 104.

nes assemblées dans un lieu public ne peut concerner les réunions de fidèles venus pour assister aux cérémonies du culte dans une église et que par conséquent le juge de simple police avait fait une fausse application de la loi en déclarant un tel arrêté applicable aux membres d'une société musicale qui avaient prêté sur invitation leur concours à une cérémonie religieuse célébrée dans une église.

Si les mesures prescrites par le curé pour la célébration du culte et l'ordre intérieur de l'église paraissent gênantes aux fidèles, ils peuvent en référer à l'évêque, mais le Conseil de fabrique ne serait pas fondé à donner des ordres relativement à la police de l'église ; il est chargé de veiller à l'entretien et à la conservation des églises, d'assurer l'exercice du culte en ce qui concerne les dépenses nécessaires pour y pourvoir, mais la loi ne lui a pas donné de fonctions de police. Les membres du Conseil de fabrique ne pourraient donner aucun ordre aux suisses et bedeaux qui ne doivent obéir qu'au curé et sont chargés, sous sa direction, d'empêcher qu'il n'y ait aucun bruit, aucun trouble à l'intérieur de l'église.

Le curé a en effet le droit de réprimer tout trouble apporté à l'exercice du culte, tant que la paix publique ne se trouve pas compromise. Dans ce dernier cas, le curé n'ayant qu'un droit purement sacerdotal qui ne comporte ni le droit de dresser procès-verbal, ni de faire sanctionner par les magistrats le règlement qu'il édicte, le maire doit intervenir pour exercer son droit de police que sanctionne la loi de 1884.

Toutefois, si le pouvoir de police du curé n'a point, en principe, de sanction, il peut cependant en recevoir une lorsque l'autorité civile approuve le règlement arrêté par le curé.

Cette solution a été admise par la lettre ministérielle, citée plus haut, du 21 septembre 1860, adressée au préfet du Bas-Rhin : « Si les autorités civile et ecclésiastique sont d'accord, dit le ministre, je ne vois pas d'inconvénient à ce que le règlement pour la police intérieure de l'église de S.... qui devait être dressé par le desservant, soit approuvé par le maire pour avoir force exécutoire et ensuite soumis à votre visa. De cette manière les attributions curiales sont sauvegardées et l'autorité civile n'intervient que pour leur prêter son appui. »

Ajoutons, en terminant, que le droit de police qui est reconnu au curé peut appartenir au vicaire ou à tout autre prêtre qui a reçu du curé une délégation spéciale à cet effet.

SECTION V. — Exercice du droit de réunion.

Alors que les cultes non reconnus tombent sous l'application des articles 291 et suivants du Code pénal dès qu'ils manifestent leur existence au dehors par des réunions de plus de 20 personnes, le culte catholique — comme tous les cultes reconnus — n'a pas besoin d'autorisation pour son exercice ; sa reconnaissance par l'État lui vaut autorisation : « Les associations de plus de 20 personnes pour

l'exercice des cultes autorisés par l'État, ne sont pas de la catégorie de celles pour lesquelles l'article 291 du Code pénal exige l'agrément du gouvernement (1). » Mais comme l'État n'accorde au culte catholique sa protection que comme prix de sa surveillance et de son intervention dans l'organisation en quelque sorte officielle qu'il lui donne, ce dernier ne bénéficie de la dispense d'autorisation refusée aux cultes non reconnus qu'à la condition de rester dans le cadre que la loi organique lui a tracé : il faut qu'il s'exerce dans les conditions normales et régulières auxquelles cette loi l'a assujetti.

Pour que les réunions du culte catholique échappent à l'application de l'article 291 du Code pénal, il semble logique, tout d'abord, d'exiger que ces réunions aient lieu avec l'agrément de l'autorité ecclésiastique supérieure. Cette règle paraît résulter par argument *a contrario* d'un arrêt du Conseil d'État du 30 mars 1846 (affaire Pertuzon).

Il faut en second lieu que les réunions ayant pour objet l'exercice du culte soient dirigées par un ministre reconnu par l'État. Un arrêt de la Cour de cassation du 23 avril 1843 (affaire Roussel) a en effet décidé « que, lorsque pour l'exercice d'un culte reconnu il existe une organisation que l'autorité publique ne peut pas ignorer, lorsque ce culte est desservi par des ministres ayant un caractère public et une mission reconnue... les réunions de ce culte ne sauraient constituer le délit d'association prévu par l'article 291 du Code pénal ».

(1) Cass., 23 avril 1830.

Quoique moins nette, la jurisprudence administrative paraît admettre la théorie de la Cour de cassation. Nous citerons notamment une circulaire du Ministre de la Justice et des Cultes du 3 avril 1877. A propos de conférences faites par un laïque dans une église catholique, le ministre émet des doutes sur la légalité de ces conférences faites sans autorisation administrative.

Enfin la troisième condition nécessaire pour que l'exercice public du culte échappe à l'application des articles 291 et suivants du Code pénal est qu'il ait lieu dans les édifices publiquement affectés à cet usage.

Un auteur (1) a soutenu que, lorsque le culte est célébré en dehors des édifices qui lui sont publiquement affectés et sans l'autorisation municipale, il n'y a pas lieu à l'application de l'article 291 ; la seule sanction se trouve dans l'article 294 du Code pénal qui punit d'une amende de 16 à 200 francs tout individu qui, sans la permission de l'autorité municipale, aura consenti l'usage de sa maison ou de son appartement en tout ou en partie pour les réunions des membres d'une association même autorisée ou pour l'exercice d'un culte. La jurisprudence fut en ce sens jusqu'en 1838, mais en 1838, la Cour de cassation admit le principe contraire (2).

On comprend facilement le but de cette règle : il faut que le culte s'exerce dans les lieux qui lui sont destinés, afin que l'État puisse exercer efficacement le droit de sur-

(1) Dufour, *Police des cultes*.

(2) Cass., affaire Doyne et Lemaire.

veillance, qui ne serait ni facile, ni même possible, si l'exercice du culte pouvait se faire dans un lieu quelconque, surtout dans les lieux non publics.

Ainsi les réunions qui ont pour objet l'exercice réel du culte catholique échappent à certaines conditions aux dispositions des articles 291 et suivants du Code pénal qui ne visent que les associations. Nous en tirerons cette conclusion, avec la jurisprudence de la Cour de cassation, que les associations formées pour l'exercice du culte tomberaient sous le coup des articles précités (1). « La célébration d'un culte, disait M. Dupin, est fort distincte des associations même pour objets religieux que l'article 291 a en vue. Mais le même article s'applique aux associations qui sont en dehors des cultes autorisés, lors même qu'elles prendraient ces cultes pour prétexte et pour point de départ. »

Le droit de réunion et le droit d'association présentent en effet des caractères différents. Une réunion est un fait essentiellement temporaire, tandis que l'association suppose des faits plus durables en vue d'un concert et d'une action déterminés. Il est naturel que les mêmes règles ne s'appliquent pas à deux catégories de faits aussi nettement séparés.

(1) Cass., 23 avril 1843.

SECTION VI. — Protection de la discipline ecclésiastique.

§ 1. — Révélation du secret de la confession.

L'article 378 du Code pénal (1) soumet indistinctement à la même obligation que celles vouées à l'art de guérir toutes les autres personnes qui, par état ou profession, sont, comme elles, dépositaires des secrets qu'on leur confie c'est-à-dire, selon l'expression d'un auteur (2), « toutes celles qui, à raison d'un monopole, d'un privilège, d'une fonction spéciale, d'un état ou d'une profession reconnus, sont appelées à recevoir à l'exclusion de toutes autres les confidences nécessaires que le législateur a cru devoir déclarer inviolables dans un intérêt social ».

Il faut placer en première ligne au nombre des « confidents nécessaires » le prêtre dépositaire des secrets qui ne lui sont confiés que sous le sceau de la confession.

L'année même de la mise en vigueur du Code pénal, la Cour de cassation consacra cette règle dans un arrêt fortement motivé d'où il résulte que l'application de l'article 378 du Code pénal à la révélation du secret de la confession n'a pas seulement pour but de protéger les parti-

(1) Article 378 du Code pénal : « Les médecins, chirurgiens et autres officiers de santé ainsi que les pharmaciens, les sages-femmes et toutes autres personnes dépositaires, par état ou profession, des secrets qu'on leur confie, qui, hors le cas où la loi les oblige à se porter dénonciateurs, auront révélé ces secrets, seront punis d'un emprisonnement d'un mois à 6 mois et d'une amende de 100 à 500 francs. »

(2) Muteau, *Du secret professionnel*.

culiers contre la révélation de leurs secrets, mais qu'il faut la considérer également comme une mesure de protection envers la religion catholique dont elle augmente l'influence en affermissant la confiance accordée par les fidèles au secret de la confession religieuse : « Il résulte des articles 1^{er} et s. du concordat que la religion catholique est placée sous la protection du gouvernement ; que ce qui tient nécessairement à son exercice doit être respecté et maintenu ; que la confession tient essentiellement au rite de cette religion ; que la confession cesserait d'être pratiquée, dès l'instant où son inviolabilité cesserait d'être assuréé ; que les magistrats doivent donc respecter et faire respecter le secret de la confession et qu'un prêtre ne peut être tenu de déposer, ni même être interrogé sur les révélations qu'il a reçues dans cet acte de la religion ; qu'une décision contraire dans cette espèce, en ébranlant la confiance qui est due à la confession religieuse, nuirait essentiellement à la pratique de cet acte de la religion catholique ; qu'elle serait conséquemment en opposition avec les lois qui en protègent l'exercice, et qui sont ci-dessus citées ; qu'elle blesserait d'ailleurs la morale et l'intérêt de la société. » (Cass., 30 novembre 1810.)

La jurisprudence de la Cour de cassation est encore en ce sens. Elle a même étendu la règle du secret professionnel à tous les ministres des cultes reconnus par l'État (Cass., 4 décembre 1891). Le même arrêt a décidé qu'un desservant cité comme témoin devant le juge d'instruction peut, sans s'exposer à l'amende édictée par l'article 80 du

Code d'instruction criminelle, refuser de répondre, en invoquant le secret professionnel, à des questions relatives à certains faits qui lui ont été avoués en confidence alors même que ces faits ne lui auraient pas été confiés dans le secret de la confession sacramentelle, mais seulement dans l'exercice de son ministère sacerdotal ; et ce refus de répondre ne pouvant entraîner aucune peine, l'ordonnance du juge d'instruction qui, dans ces circonstances, a condamné ce desservant à l'amende doit être cassée sans renvoi (Cass., 4 décembre 1891). Certains auteurs ont apporté une exception à la règle et soutiennent que le confesseur pourrait être tenu de révéler le secret de la confession quand il s'agit de crimes contre la personne du chef de l'État ou contre la sûreté de l'État.

Ce système prévalut dans l'ancien droit. C'est ainsi qu'au procès du connétable Charles de Bourbon, la Cour ordonne que frère Pierre Marin confesseur de Messire Charles de Bourbon vint en personne pour être interrogé « sur aucuns points concernant ledit procès ».

De nos jours, cette exception n'est guère admissible, surtout depuis que le serment prescrit par le Concordat n'est plus usité.

§ 2. — Costume ecclésiastique.

L'attribution au clergé d'un costume spécial et l'interdiction faite à toutes personnes étrangères au clergé de porter le costume ecclésiastique nous paraissent devoir être

considérées comme une marque de faveur et de protection accordée au culte catholique.

En ce qui concerne les évêques, le costume de ville qui leur est spécial, limité par l'article 43 des organiques à la croix pastorale et aux bas violets, est depuis l'arrêté du 17 nivôse an XII, le costume traditionnel, c'est-à-dire la soutane violette avec les bas de même couleur.

Quant aux simples ecclésiastiques, leur costume de ville consiste non plus dans l'habit noir à la française prescrit par l'article 43 de la loi organique, mais depuis l'arrêté du 17 nivôse an XII, dans le costume antique et traditionnel du clergé, composé de la soutane, de la ceinture et du rabat.

Le droit qui appartient aux ministres du culte catholique de porter un costume spécial entraîne interdiction de le porter à ceux qui ne sont pas autorisés à le faire. C'est ce qui résulte d'une circulaire du ministre des cultes du 14 messidor an X: « quand la loi autorise un costume, dit le ministre des cultes, elle s'engage à le protéger contre les insultes, les injures et même contre les actes de ceux qui voudraient se l'approprier sans droit et sans caractère ».

La jurisprudence applique au port illégal du costume ecclésiastique la disposition de l'article 259 du Code pénal qui punit le délit de port de costume d'un emprisonnement de six mois à deux ans (Cass., 24 juin 1852).

Un arrêt plus récent (1) a même décidé que l'article précité pouvait s'appliquer au port illicite du costume d'un ordre religieux, s'il s'agit d'une congrégation légalement établie en France.

(1) Cass., 9 décembre 1876.

CHAPITRE II

MESURES DE SURVEILLANCE.

SECTION I. — Cérémonies extérieures du culte catholique.

Nous avons vu en examinant le droit de police du curé à l'intérieur de l'église que le maire n'a pas à intervenir dans les cérémonies intérieures du culte : « Le culte catholique, dit la loi du 18 germinal an X, sera exercé sous la direction... des curés dans leurs paroisses. »

Il n'en est pas ainsi, lorsqu'il s'agit d'une cérémonie extérieure du culte. Le droit de police du maire se retrouve tout entier dans cette hypothèse. Il doit examiner si l'existence de cultes différents dans la ville ne serait pas de nature à soulever des difficultés ; s'il estime que des troubles sont à craindre, il peut se servir de l'article 45 des organiques. Les populations, en outre, n'ont pas toujours pour les ministres du culte et les emblèmes religieux le respect qui est dû aux manifestations des cultes. Si le maire redoute des incidents de nature à troubler l'ordre public, les articles 94 et 97 de la loi municipale lui donnent un pouvoir suffisant pour interdire toute manifestation extérieure du culte.

Le maire a donc un double droit ; le premier puisé

dans l'article 45 des organiques et dont il peut se prévaloir à certaines conditions ; le second basé sur les articles 94 et 97 de la loi de 1884 et qui paraît tout à fait général.

Nous examinerons ces textes dans deux paragraphes différents.

§ 1. — Article 45 des Organiques.

L'article 45 de la loi organique est ainsi conçu : « Aucune cérémonie religieuse n'aura lieu hors des édifices consacrés au culte catholique, dans les villes où il y a des temples destinés à différents cultes. »

On a voulu ainsi accorder une égale protection à tous les cultes reconnus et éviter autant que possible les occasions de conflit. « L'intention du gouvernement, dit Portalis, en protégeant les différents cultes n'a pas été de les paralyser l'un par l'autre, mais de les faire tous servir au maintien du bon ordre, à la propagation de la saine morale, en assurant à chaque culte, selon le temps et les lieux, tout l'appareil et toute la dignité que le nombre de ceux qui le professent et les autres circonstances locales comportent (1). »

Le législateur a voulu, suivant que les catholiques ou les adeptes des autres cultes possèdent la majorité des fidèles, permettre ou restreindre les cérémonies extérieures.

L'intention du législateur apparaît donc assez nette.

(1) Lettre du 14 prairial an XI.

Cependant, l'interprétation de l'article 45 a donné lieu à des controverses.

En ce qui concerne le sens attaché à l'expression « différents cultes » deux circulaires ministérielles des 18 floréal et 20 prairial an X décidèrent que « la loi n'avait entendu parler que de ceux pour lesquels elle statuait et qu'elle n'avait pas pu par des mesures prohibitives soumettre ces cultes à ceux dont elle ne parlait pas ; que, dans le fait, elle n'a organisé que ceux de la communauté catholique et des communautés protestantes et que, dès lors, ce n'est qu'à ces cultes que les articles de la loi du 18 germinal an X peuvent avoir « rapport ».

Il en résultait que l'existence des synagogues ne pouvait empêcher les processions du culte catholique. Cette interprétation n'a pas été maintenue. Dès 1834, il fut admis par la pratique administrative que les décisions prises alors que le culte israélite était plutôt toléré qu'autorisé ne pouvaient être les mêmes depuis qu'une législation nouvelle avait assimilé ce culte aux autres cultes légalement reconnus. Mais, pour donner lieu à l'application de l'article 45 de la loi de germinal, il faut que le temple destiné au culte juif soit une synanogue érigée légalement. Une synagogue particulière, un oratoire et surtout la présence d'un certain nombre de juifs dans un lieu où ils se réuniraient en commun pour prier ne seraient point un obstacle aux cérémonies extérieures du culte catholique.

Quant au mot « temple » l'interprétation en fut tout d'abord donnée par Portalis lui-même. D'après lui, l'article 45

devait se combiner avec l'article 16 des organiques des cultes protestants d'après lequel il faut 6000 âmes de la même communion pour qu'il puisse y avoir lieu à l'établissement d'une église consistoriale. Il ne suffisait donc pas qu'il y eût un temple dans une commune pour permettre d'interdire les processions du culte catholique, il fallait qu'il y eût une église consistoriale. Le mot temple ne devait pas s'entendre d'un édifice consacré au culte, mais bien dans le sens de collectivité de fidèles.

C'est également dans ce sens que s'expliquait une circulaire du ministre de l'intérieur du 30 germinal an XI : « L'intention du gouvernement est que les cérémonies religieuses puissent se faire publiquement dans toutes les villes où il n'y a pas une église consistoriale reconnue. D'où la conséquence que, quel que soit le nombre des protestants, il ne fait pas obstacle à l'exercice extérieur du culte catholique, s'il n'y a pas d'église consistoriale légalement établie ; mais cette église même avec un nombre moindre de six mille protestants suffit pour empêcher l'exercice extérieur. » L'interdiction de l'article 45 de la loi du 18 germinal an X restreinte d'après cette jurisprudence aux communes sièges d'une église consistoriale fut étendue par le décret du 26 mars 1852 aux communes sièges d'églises paroissiales, mais elle fut déclarée inapplicable aux communes où il existe seulement en vertu d'un décret d'autorisation un lieu de culte ne pouvant être considéré ni comme temple ou église consistoriale ni comme une église paroissiale.

L'interprétation de Portalis semblait encore admise en 1879. M. Lepère, ministre de l'intérieur, adressant à ce sujet une circulaire aux préfets, le 20 mai 1879, leur disait : « Des instructions ministérielles rédigées par M. Portalis les 21 nivôse et 30 germinal an XI ont décidé que ce texte (celui de l'article 45) devait être combiné avec l'article 16 de la loi organique des cultes protestants d'après lequel il y aura une église consistoriale par 6000 âmes de la même communion ; que par suite les cérémonies extérieures ne doivent être interdites que dans les villes qui sont le siège d'une église consistoriale. Quant à présent (ajoute le ministre) je ne me croirais autorisé ni à déroger à la pratique administrative qui s'est établie dès l'an XI et qui depuis cette époque a été suivie par tous mes prédécesseurs, ni à mettre obstacle à des coutumes locales qui ont consacré l'usage des processions dans certaines villes qui sont le siège d'églises consistoriales.... »

De même, la Cour de cassation dans un arrêt du 26 mai 1882 (Abbé Georges, curé de Charenton-le-Pont, S. 83.1. 390) déclarait la prohibition de l'article 45 des organiques inapplicable aux communes où il existe seulement un lieu du culte en vertu d'un décret d'autorisation, sans pasteur, sans conseil presbytéral, sans administration propre.

C'était admettre l'interprétation de Portalis. La pratique crut devoir s'en éloigner. Dans les vingt jours qui suivirent cet arrêt, à la date du 13 juin 1882, une circulaire en sens contraire du ministre des cultes vint répondre à l'arrêt de la Cour de cassation du 26 mai précédent : « L'ar-

ticle 45, dit cette circulaire, porte qu'aucune cérémonie religieuse n'aura lieu hors des édifices consacrés au culte catholique dans les villes où il y a des temples destinés aux différents cultes. Pour se convaincre que c'est bien un édifice et non une collectivité de fidèles légalement reconnus que le législateur a eu en vue dans cet article, il suffit de la rapprocher des articles 44 et 46 où les mots chapelles oratoires et temples sont employés dans leur acception la plus ordinaire ainsi que de l'article 18 du décret du 23 prairial an XII, où les dispositions de l'article 45 des organiques se trouvent paraphrasées. Il ne paraît donc pas possible, au point de vue de la saine interprétation des textes, d'appliquer au mot temple la double acception que peut avoir le mot église employé notamment dans l'article 16 des organiques du culte protestant et qui peut seul désigner les collectivités de 6000 âmes de la même communion. » Et la circulaire conclut qu'un arrêté municipal peut interdire les processions en visant l'article 45 de la loi du 18 germinal an X, « dans les communes où des lieux de culte autres que ceux des catholiques sont ouverts ». Cette interprétation a été confirmée par le Conseil d'État. Un décret du 27 juillet 1882, rejetant le recours formé contre un arrêté du maire de Rouen interdisant les processions, décide notamment « que dans la lettre comme dans l'esprit de la loi le mot temple s'entend de l'édifice même consacré au culte et non d'une église ou congrégation de fidèles » (Conseil d'État, 27 juillet 1882, Taillet).

L'interprétation du Conseil d'État a été vivement com-

battue. Sur le terrain des textes, nous citerons M. Haურიou : « Cette nouvelle jurisprudence du Conseil d'État, dit cet auteur, n'est point suffisamment justifiée par le considérant invoqué à son appui. Le mot temple, dit le Conseil, dans la lettre comme dans l'esprit de la loi, s'entend de l'édifice ouvert publiquement au culte et non d'une église ou aggrégation de fidèles. En somme, le Conseil feint de croire que les administrateurs de l'an XI, en traduisant dans leurs circulaires le mot temple de l'article 45 des lois organiques par le mot église, ont joué sur les mots, ont profité du double sens du mot église qui tantôt signifie édifice consacré au culte et tantôt en sens latin, assemblée de fidèles. Ils auraient fini par détourner de son véritable sens l'article 45 et auraient fait signifier au mot temple qui y est contenu l'aggrégation de fidèles constituant un consistoire. Mais ces allégations et insinuations sont inexactes. Les documents de l'an XI prennent le mot église dans la même acception que le mot temple, c'est-à-dire dans le sens de lieu de culte. C'est ce qui résulte de la lettre de Portalis du 14 prairial an XI : « Cela n'empêche pas, dit-il, qu'un moindre nombre de protestants ne puisse avoir des églises de commodité pour profiter de la liberté qu'a chaque individu de professer son culte. » On ne peut pas soutenir que ce ne sont pas là des lieux de culte. Mais alors le mot conserve son sens dans la phrase suivante : « Mais ces églises ne sont point de celles dont l'établissement peut mettre obstacle à l'exercice extérieur d'un autre culte » et il éclaire le sens du mot église employé dans la circulaire du 30 ger-

minal an XI. Il ne faut donc pas se le dissimuler ; quand le Conseil d'État étend maintenant le sens du mot temple à tout lieu de culte, il rompt avec une tradition parfaitement conforme à la loi et parfaitement raisonnable. »

Sur le terrain des principes, la nouvelle jurisprudence du Conseil d'État ne nous paraît pas non plus inattaquable. Quel a été, en effet, le but de l'article 45 des organiques. On a voulu éviter les causes de conflit entre les différents cultes. Cette crainte se conçoit très bien dans les villes où il y a 6.000 âmes appartenant à un culte dissident ; elle ne se comprend plus dans les endroits où il n'y a qu'un lieu de culte et un petit nombre d'individus appartenant à un culte différent.

§ 2. — Loi municipale du 5 avril 1884.

La controverse soulevée par l'article 45 des organiques n'a pas dans la pratique l'importance que lui donnent certains auteurs. Il y a en effet un grand nombre de villes où le culte catholique possède seul des églises. Si le maire estime, dans ces villes, que les manifestations extérieures du culte peuvent troubler la tranquillité publique il peut les interdire en se fondant sur les pouvoirs que lui donnent les articles 94 et 97 de la loi municipale.

Ce droit lui est cependant refusé par certains auteurs.

« La publicité du culte, dit M. Gaudry, ne peut être livrée à la discrétion de tous les agents même inférieurs de l'administration. D'un autre côté, il est de principe que les arrêtés de l'autorité administrative ne peuvent pas préva-

loir contre une loi (art. 471, C. pén.), et ici le Concordat, une des lois les plus importantes de l'État, ne peut être modifié au gré d'un agent municipal. »

« On peut, dit également M. Hauriou, concevoir des doutes sérieux sur la légalité de cette intervention de la police municipale dans la réglementation des cultes.

L'article 1^{er} de la Convention du 26 messidor an IX dit que « le culte sera public en se conformant aux règlements de police que le gouvernement jugera nécessaires pour la tranquillité publique ». Mais ces règlements ne sont-ils pas des règlements de police spéciaux au régime des cultes ? La police des cultes n'a-t-elle pas été considérée comme une police spéciale, et peut-on, sans violer l'esprit du Concordat, lui appliquer les textes relatifs à la police générale. Or, de textes spéciaux, il n'y en a point d'autres que ceux qui ont été faits immédiatement dans la loi du 18 germinal an X, et qui sont indissolublement unis au Concordat lui-même. »

L'opinion de MM. Gaudry et Hauriou n'a été admise ni dans la théorie, ni dans la pratique.

M. Bathie notamment décide que » dans une commune quelconque, alors même qu'il n'y aurait pas un seul protestant, le maire pourrait interdire les processions extérieures, si réellement elles devaient présenter de sérieux inconvénients pour la circulation et l'ordre public. Mais il faut que ce soit un motif sérieux, non un pur prétexte et le maire manquerait à tous ses devoirs, s'il cachait une

pensée irréligieuse, sous les apparences de la crainte d'un péril imaginaire (1). »

L'administration (2), la Cour de cassation (3) et le Conseil d'État (4) se sont prononcés dans ce sens.

Le préfet peut aussi interdire les cérémonies extérieures du culte catholique, mais il ne peut prendre une semblable mesure qu'à l'égard de plusieurs ou de toutes les communes du département (5). Ce n'est qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat qu'il peut prendre un arrêté interdisant les processions dans une seule commune (6). Les arrêtés qui interdisent les manifestations extérieures du culte peuvent être de deux sortes : temporaires ou permanents. Il importe de les distinguer pour savoir le moment à partir duquel ils deviennent exécutoires. L'arrêté temporaire est exécutoire immédiatement dès qu'il a été porté à la connaissance des intéressés par voie de publication (7). Les arrêtés permanents ne deviennent exécutoires qu'après leur publication et un mois après la remise de l'ampliation à l'administration (8). Néanmoins, en cas d'urgence, le préfet peut en autoriser l'exécution immédiate (9).

(1) *Droit administratif*, t. III.

(2) Circulaires du 20 mai 1879, *Bulletin*, 1879, p. 137 et du 13 juin 1882, *Bulletin*, 1882, p. 403.

(3) Cour de cassation, 11 août 1881 (S. 83.1.388) ; 19 février 1887 (S. 87.1.185) ; 12 février 1897 (D. P. 97.1.297).

(4) Conseil d'État, 17 août 1800 ; 20 mai 1894.

(5) L. 3 avril 1804, article 97.

(6) *Eod.*

(7) *Eod.*, art. 95 et 96.

(8) *Eod.*, art. 95, § 3.

(9) *Eod.*, art. 95 *in fine*.

L'arrêté est temporaire lorsqu'il détermine la durée de l'interdiction des manifestations extérieures du culte. Toutefois, on décide que l'arrêté qui interdit d'une manière générale et sans indication de durée les cérémonies extérieures du culte est temporaire s'il résulte notamment des motifs qu'il a été pris en vue de circonstances accidentelles et exceptionnelles, et en cas d'urgence (1).

Nous avons reconnu au maire le pouvoir d'interdire les cérémonies extérieures du culte en se fondant sur la loi municipale. Il s'agit maintenant de savoir ce qu'il faut entendre par cérémonies extérieures. Il faut tout d'abord que la cérémonie ait lieu hors de l'édifice consacré au culte. Des difficultés se sont élevées à cet égard : où commence et où finit l'église ? D'après un arrêt de la Cour de cassation du 19 février 1887 (2) il faut classer parmi les manifestations extérieures celles qui ont lieu sous le porche d'une église où un reposoir a été dressé, des cierges allumés, les portes de l'église étant ouvertes en vue de la bénédiction qui devait suivre. L'arrêt déclare que toute cérémonie « qui se produit non dans l'intérieur d'une église », sous un porche par exemple, constitue une manifestation extérieure. Il remarque qu'aucun texte de loi n'a établi une immunité spéciale pour les dépendances extérieures des églises.

C'est la même tendance qui se retrouve à propos d'espèces un peu différentes dans deux arrêts de la Chambre

(1) Cass., 26 mai 1882.

(2) Ch. crim., D. P. 1887. 1. 192.

criminelle : le premier du 26 mai 1882 (1) avait attribué à une cérémonie religieuse célébrée au haut d'une tour dans une propriété privée bordant la voie publique, le caractère de manifestation extérieure du culte, parce que les habitants avaient été spécialement convoqués pour la cérémonie et qu'il ressortait de l'instruction que le but du desservant était de passer outre à un arrêté municipal ; le second du 10 mars 1883, reconnaît aussi le caractère de manifestation extérieure à la cérémonie religieuse célébrée sous le porche ouvert de la porte principale d'une église.

L'étendue d'application qu'il convient de donner au mot « cérémonie » a également fourni matière à des décisions de jurisprudence. Il n'y a pas que les processions qui puissent être interdites. C'est ainsi qu'il a été jugé qu'un arrêté qui avait interdit les processions sur la voie publique était général et ne s'appliquait pas seulement aux processions de la Fête-Dieu, mais à toutes les cérémonies extérieures de même nature, entourées de l'appareil du culte (2)... notamment au fait de l'ecclésiastique qui, revêtu de ses habits sacerdotaux et accompagné d'un suisse et d'enfants de chœur en costume, a conduit processionnellement à l'église des enfants qui allaient faire leur première communion.

De même, les convois funèbres avec la participation du clergé ont été rangés parmi les cérémonies extérieures du culte. Un avis du Conseil d'État du 26 avril 1894 déclare qu'il y a cérémonie religieuse tombant sous le coup de l'in-

(1) D. P. 1882. 1. 382.

(2) Cass., 11 août 1881.

terdiction « si le prêtre seul, revêtu des emblèmes de son ministère, accompagné d'un employé portant la croix et le bénitier, précède le corps faisant simplement partie du cortège funèbre jusqu'au cimetière où il bénit la tombe et dit les dernières prières ».

Cette décision paraît excessive. La cérémonie, en effet, n'est pas constituée par la présence du prêtre, mais par le convoi funèbre lui-même et on peut se demander si la présence du prêtre seul suffit à dénaturer le convoi funèbre pour en faire une sorte de procession. Un retour à des principes plus larges et plus tolérants ne présenterait d'ailleurs aucun danger pour l'ordre public : le respect que chacun témoigne aux morts et aux cérémonies qui les entourent suffirait à assurer l'ordre dans la rue.

Le port du viatique est également rangé parmi les cérémonies extérieures. Le Conseil d'État a décidé qu'il n'y avait pas abus dans l'arrêté d'un maire interdisant « les manifestations du culte sur la voie publique, à l'occasion de l'administration des secours religieux aux malades (1) ». Dans l'espèce, il s'agissait d'interdire le port du viatique par un prêtre revêtu du surplis et accompagné d'un homme tenant une lanterne allumée. Il semble cependant que par lui-même le port du viatique ne soit ni une cérémonie religieuse, ni une manifestation du culte de nature à être interdite. Il ne constitue point un acte spécial. Le viatique n'est pas transporté en vue de faire accomplir au Saint-Sacrement un trajet public comme il arrive dans les pro-

(1) Cons. d'État, 13 août 1895. Maire de Fives-Lille.

cessions ; il est transporté afin que l'on puisse, dans une maison privée, accomplir une cérémonie privée ; la nécessité de le transporter provient des conditions matérielles qui font que la demeure du malade est distante de l'église.

Aussi la Cour de cassation a-t-elle décidé qu'on ne peut considérer comme constituant une infraction à un arrêté municipal interdisant les processions le fait de porter le viatique à des malades pendant les fêtes pascales, sans itinéraire indiqué d'avance, sans croix, sans bannières ou oriflammes, avec un simple dais à supports mobiles, encore que quelques personnes se soient groupées autour du prêtre, mais en usant de leur initiative propre et sans se placer dans un ordre processional (1).

Nous estimons la jurisprudence de la Cour de cassation plus respectueuse de la liberté de conscience que celle du Conseil d'État. Selon nous, en effet, les manifestations extérieures du culte devraient être tolérées sous les seules réserves que commandent la liberté de la circulation et l'ordre public quand il est sérieusement menacé. « La liberté de conscience ne doit pas être envisagée d'une façon négative comme imposant aux différentes confessions religieuses l'obligation de se dissimuler ; elle devrait être conçue d'une façon positive comme leur imposant l'obligation de se tolérer réciproquement, ce qui entraîne pour chacune d'elles la liberté de se développer et de se manifester (2). »

(1) Cass., 26 février 1887.

(2) Hauriou, *Droit administratif*.

SECTION II. — Usage des cloches.

L'usage des cloches est prévu et réglé par l'article 48 des organiques et par les articles 100 et 101 de la loi municipale du 5 avril 1884.

L'article 48 des organiques consacre de la manière suivante le droit de l'autorité administrative d'intervenir dans les sonneries des cloches des églises. « L'évêque se concertera avec le préfet pour régler la manière d'appeler les fidèles au service divin par le son des cloches. On ne pourra les sonner pour toute autre cause, sans la permission de la police locale. »

Il résulte de ce texte que les cloches sont affectées à un double usage : 1° elles servent aux offices divins et en raison de cet usage, elles sont généralement placées dans l'église et en font partie ; 2° elles peuvent aussi être employées par l'autorité locale dans un but d'utilité publique.

Du contact des deux autorités civile et ecclésiastique étaient nés des conflits auxquels un avis du Conseil d'État du 17 juin 1840 essaya de mettre un terme. Les articles 100 et 101 de la loi municipale n'ont pas innové à ce sujet, ils n'ont fait que consacrer législativement l'interprétation qu'il donnait de l'article 48 des organiques et combler une lacune de ce texte en désignant expressément, en cas de conflit entre le préfet et l'évêque, le ministre des cultes comme étant la seule autorité compétente pour le régler.

L'article 100 de la loi municipale est ainsi conçu : « Les

cloches des églises sont spécialement affectées aux cérémonies du culte. Néanmoins, elles peuvent être employées dans les cas de péril commun qui exigent un prompt secours et dans les circonstances où cet emploi est prescrit par des dispositions de lois ou règlements, ou autorisé par les usages locaux. Les sonneries religieuses comme les sonneries civiles feront l'objet d'un règlement concerté entre le préfet et l'évêque, ou entre le préfet et les consistoires, et arrêté, en cas de désaccord, par le ministre des cultes. »

Il résulte de l'article 100 que les cloches des églises sont spécialement (1) affectées aux sonneries religieuses, mais elles peuvent dans certaines circonstances et sous certaines conditions être employées à des sonneries civiles.

Les sonneries religieuses sont réglées par les ministres du culte conformément à un règlement arrêté de concert entre le préfet et l'évêque et soumis en cas de désaccord au ministre des cultes qui prononce définitivement. Cette attribution au ministre des cultes du droit de statuer sur les conflits possibles entre l'évêque et le préfet a été un des points les plus contestés, lors de la discussion de la loi municipale. Mgr Freppel, à la Chambre des députés, MM. Chesnelong et Brun au Sénat s'opposèrent à ce que dans l'hypothèse d'un conflit entre le préfet et l'évêque quant au règlement des sonneries même religieuses, le dernier mot appartînt au ministre des cultes. Leur opposi-

(1) La Chambre des députés, dans sa séance du 27 octobre 1883, a repoussé un amendement de M. Michou, demandant que l'on substituât au mot « spécialement » celui de « principalement ».

tion demeura sans résultat. Comme le dit très exactement M. Ducrocq : « Il fallait bien trouver une solution à une difficulté qui en cas de désaccord était insoluble, et il était difficile d'admettre pour la trancher une autre autorité que celle du ministre des cultes agissant sous sa responsabilité devant le Parlement (1). »

Par une circulaire du 17 août 1884, le ministre des cultes a adressé aux préfets un modèle destiné à les guider dans la rédaction du règlement qu'ils doivent arrêter de concert avec l'autorité diocésaine. Une fois le règlement fait, le maire ne peut le modifier et un arrêté qu'il prendrait en opposition avec le règlement serait illégal et ne saurait servir de base à une condamnation pénale (Cass., 17 novembre 1882). Toutefois le maire conserve ses droits de police et il est des cas où dans l'intérêt de la sécurité publique il peut interdire les sonneries même autorisées par le règlement, par exemple en cas d'épidémies, où il y aurait lieu de craindre leur effet sur l'esprit des populations, ou encore si le clocher menace ruine (Décision ministérielle du 14 mars 1806). Il peut aussi interdire toute sonnerie en temps d'orages. Quant au Conseil de fabrique, il ne peut pas plus que le maire réglementer les sonneries religieuses, en dehors de l'intervention de l'évêque et du préfet, alors même qu'il s'agirait de l'emploi d'une cloche acquise par souscription, et décider par exemple que cette cloche ne sera sonnée gratuitement pour les cérémonies

(1) Ducrocq, *Cours de droit administratif*.

religieuses particulières, qu'au profit des souscripteurs (Cons. d'Etat, 9 mars 1883, Lalandusse).

Les sonneries civiles (paragraphe 2 de l'art. 100) peuvent avoir lieu dans quatre cas :

1° En cas de péril commun qui exige un prompt secours, par exemple au cas d'incendie, d'inondation, d'invasion, d'émeute, etc.

2° Dans les circonstances où cet emploi est prescrit par des dispositions de loi. Faut-il faire rentrer dans ce cas les sonneries à l'occasion de la fête nationale du 14 juillet, fête légale, ordonnée par une loi ? Une circulaire du ministre des cultes du 22 juin 1882 rappelle « qu'un usage constant a toujours associé les sonneries aux réjouissances publiques et il n'est pas douteux que MM. les curés et desservants ne respectent à cet égard la tradition. Toutefois si des résistances venaient à se produire de leur part, MM. les maires ne devraient passer outre qu'après avoir adressé au curé une réquisition écrite et après avoir constaté par procès-verbal le refus d'obéissance à cette réquisition. »

En dehors de cette circulaire qui reconnaît à l'autorité le droit de faire sonner les cloches à l'occasion du 14 juillet, même sans l'assentiment du curé, il semble que cette sonnerie pourrait être rangée parmi celles que l'usage autorise et prévue au règlement concerté entre le préfet et l'évêque.

3° Dans les circonstances où cet emploi est prescrit par des dispositions de règlement. Tel est le cas, unique, croyons-nous, de la visite du chef de l'État : « A l'entrée de l'Empereur dans chaque commune, porte le décret du

24 messidor an XII, titre III, section II, article 23, toutes les cloches sonneront. » Ce n'est toutefois que dans ses voyages officiels que cet honneur doit être rendu au Président de la République.

4° Les sonneries civiles peuvent enfin avoir lieu dans les circonstances où l'emploi des cloches est autorisé par les usages locaux.

Des discussions se produisirent sur ce dernier point à la Chambre des députés et au Sénat. L'avis du Conseil d'État de 1840, dont s'est inspiré l'article 100, portait que les usages locaux devaient être respectés « s'ils ne présentent pas de graves inconvénients et s'ils sont fondés sur de vrais besoins ». Mgr Freppel, se fondant sur le peu de convenance de certains usages (1), aurait voulu que ces derniers mots prissent place dans la loi. Le rapporteur, M. de Marcère, lui répondit qu'il serait pourvu à ces questions de convenances par les autorités chargées de préparer et d'approuver les règlements à intervenir (Chambre des députés, séance du 27 octobre 1883).

Bien que l'usage des cloches pour les sonneries civiles ne soit qu'accessoire par rapport aux sonneries religieuses, il en résulte comme conséquence pratique l'attribution de deux clefs du clocher, l'une au titulaire ecclésiastique, curé ou desservant, et l'autre au maire.

L'article 101 de la loi municipale du 6 avril 1884 dispose

(1) Mgr Freppel faisait allusion à un usage qui avait prévalu à Coutances de faire sonner les cloches pour l'enlèvement des immondices.

en effet « qu'une clef du clocher sera déposée entre les mains des titulaires ecclésiastiques, une autre entre les mains du maire qui ne pourra en faire usage que dans les circonstances prévues par les lois ou règlements. Si l'entrée du clocher n'est pas indépendante de celle de l'église, une clef de la porte de l'église sera déposée entre les mains du maire. »

Cet article n'est que la conséquence de l'article 100 ; il a pour but de permettre aux maires d'user, conformément aux lois et règlements, du droit qui leur est attribué d'employer les cloches aux sonneries civiles.

Les frais de confection de la clef qui doit rester entre les mains du maire sont à la charge de la commune ; tout ce que les municipalités peuvent exiger soit des curés et desservants, soit des conseils de fabrique, c'est le prêt de la clef actuelle pour en faire exécuter une seconde, et, en cas de refus, le droit de prendre des empreintes sur la serrure du clocher ou de l'église (Circ. min. cultes, 8 juillet 1884).

Il ne faudrait pas conclure des dispositions de l'article 101 que le maire ne peut en aucun cas réclamer la clef donnant accès aux autres parties de l'église. Le maire est en effet chargé « du maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que.... églises et autres lieux publics (L. 1884, art. 97). Il peut donc pénétrer dans l'église, lorsqu'un trouble s'y produit de nature à menacer la tranquillité publique, et prescrire les mesures nécessaires pour prévenir, atténuer le péril, constater les infractions et assurer leur répression.

Il peut encore réclamer la clef de l'église pour l'examen des travaux à faire à l'église et à plus forte raison de travaux ordonnés commencés ou non et toutes les fois que l'intérêt de la commune est en cause. C'est ce qui résulte implicitement d'une décision du Tribunal des conflits du 2 avril 1881 qui déclare que le maire ne remplit pas un acte de ses fonctions mais commet une faute personnelle dont la réparation peut être poursuivie devant les tribunaux lorsqu'il fait fracturer la porte de l'église, mais qui excepte le cas où l'intérêt de la commune serait engagé.

Une difficulté s'est élevée relativement aux cloches municipales. Il y a en effet des communes où, indépendamment des cloches de l'église, il y a des cloches municipales (le beffroi de l'Hôtel-de-Ville). On s'est demandé, dans ce cas, si les dispositions de l'article 100 qui mettent les cloches des églises, sous certaines conditions, à la disposition des municipalités pour les usages civils, doivent également s'appliquer.

La loi ne faisant pas de distinction, on a conclu généralement que même dans les communes où il y a des cloches municipales l'autorité civile peut revendiquer l'emploi des cloches des églises dans les conditions prévues par l'article 100.

Nous admettons volontiers cette théorie en faisant remarquer toutefois qu'il serait assez juste que dans les communes le règlement limitât l'emploi des cloches des églises pour les sonneries civiles, au seul cas de péril commun et de sonneries prescrites par les lois.

SECTION III. — Missions religieuses.

« Les missions sont des prédications d'une nature particulière qui sont généralement dirigées par des prêtres n'appartenant à aucun diocèse et se consacrant spécialement à ces exercices (1). »

Elles furent prohibées sous le premier Empire par un décret du 12 septembre 1809. Mécontent du clergé régulier qui avait blâmé vivement sa conduite à l'égard de Pie VII, Napoléon adressa de Schœnbrun, le 12 septembre 1809, la lettre suivante à Bigot de Préameneu : « Vous voudrez bien écrire une circulaire aux archevêques et aux évêques pour leur dire que je ne connais qu'eux, les curés et les succursaux et que je n'entends pas que des missionnaires faisant profession de prédicateurs errants parcourent l'empire. Je donne des ordres dans ce sens au ministre de la police... Je ne veux plus de missions quelconques. J'avais permis un établissement de missionnaires à Paris et je leur avais accordé une maison ! Je rapporte tout... Présentez-moi un projet de décret là-dessus ; je veux en finir. Je vous rends responsable si, au 1^{er} octobre, il y a encore en France des missions et des congrégations. »

Telle est l'origine du décret de 1809.

Les missions furent autorisées sous la Restauration. Le gouvernement se réserva toutefois le droit de s'opposer

(1) Vuillefroy, *Administration du culte catholique*.

en vertu de l'article 1^{er} du Concordat à tout acte de nature à compromettre la tranquillité publique. Aussi à certaines époques et dans certaines localités, prescrivit-il aux préfets de défendre toute réunion ou cérémonie hors des édifices du culte et de s'opposer même à l'arrivée des missionnaires dans telles ou telles communes (1).

L'ordonnance du 25 septembre 1816 qui autorisait les missions fut rapportée par deux ordonnances du 25 décembre 1830 et du 14 janvier 1831, de sorte qu'encore aujourd'hui les missions religieuses ne sont pas légalement reconnues et tombent sous la prohibition du décret de 1809. La jurisprudence du Conseil d'État est fixée dans le sens de l'application stricte du décret de 1809. Le Conseil d'État a décidé en effet qu'il n'y avait pas lieu d'autoriser une fabrique à accepter une libéralité faite à la condition que « le revenu en sera appliqué à donner dans la paroisse des exercices religieux et périodiques appelés missions », les missions à l'intérieur étant prohibées par le décret de 1809 (Avis Cons. d'État, 3 août 1890, *Notes de jurispr. du Cons. d'État*, 1892, p. 199).

De même, le Conseil d'État admet bien que l'interdiction prononcée par le décret de 1809 ne s'applique pas aux exercices auxquels il peut être procédé dans les paroisses sous la direction du curé et avec l'agrément de l'autorité diocésaine, comme les stations de l'Avent et du Carême et que rien ne s'oppose à ce qu'une fabrique soit autorisée à

(1) Vuillefroy, *op. cit.*

accepter une libéralité destinée à assurer de semblables prédications. Mais il faut spécifier dans le décret d'autorisation que les prêtres agréés par l'autorité diocésaine pour faire les prédications d'Avent et de Carême ne pourront être que des membres du clergé paroissial (Avis Cons. d'État, 3 septembre 1890, *Notes de jurisprudence du Conseil d'État*, 1892, p. 200).

Malgré la jurisprudence du Conseil d'État, le décret de 1809 n'était guère appliqué dans la pratique. On laissait les évêques admettre dans leur diocèse des prédicateurs extraordinaires sans l'autorisation de l'autorité administrative.

Il résulte d'une circulaire récente du ministre des cultes que le gouvernement semble vouloir revenir sur ce point à la législation du premier Empire.

M. Waldeck-Rousseau a, en effet, adressé le 2 avril dernier à tous les évêques une lettre où il les invite à interdire dans leurs diocèses les missions prêchées par les membres des congrégations non autorisées.

Cette circulaire est ainsi conçue :

« Monsieur l'évêque,

Depuis quelque temps, l'usage semble s'établir, dans un certain nombre de diocèses, de faire appel au concours de membres de congrégations non autorisées pour organiser dans les paroisses des missions ou prédications extraordinaires.

Cet état de choses, qui a l'inconvénient grave de soustraire à l'action directe du clergé séculier, pour la confier

à des agrégations illicites et légalement dissoutes, une partie importante du service paroissial, me fait un devoir de vous rappeler les prescriptions de notre législation concordataire

L'article 1^{er} du décret du 26 septembre 1809 interdit de la façon la plus formelle les missions à l'intérieur, et le Conseil d'État a rappelé, à maintes reprises, la nécessité de se conformer à cette disposition qui n'a jamais été abrogée.

Il ne vous échappera donc pas que les infractions qui pourraient être relevées dans votre diocèse sont de nature à engager gravement votre responsabilité personnelle, en même temps que celle du titulaire de la paroisse et même de l'assemblée fabricienne (art. 32 du décret du 30 décembre 1809).

J'ai l'honneur, en conséquence, d'appeler votre attention sur la nécessité qui s'impose d'en revenir à l'application des dispositions légales et de faire cesser des missions et des prédications extraordinaires, qui ne peuvent que porter atteinte à l'organisation paroissiale, quand elles ne sont pas une cause de trouble pour l'ordre public. »

Nous ne contesterons pas la légalité de cette ordonnance bien qu'on puisse soutenir dans une certaine mesure qu'elle est un obstacle au libre exercice du culte catholique.

On peut en effet répondre à cette objection que le Concordat, par une omission qu'on peut croire intentionnelle, a consacré la non-existence légale du clergé régulier c'est-à-dire des congrégations religieuses d'hommes et de femmes dispersées en fait et en droit par la Révolution. Les articles 11, 12, 13 ne considèrent comme indispensable à l'exercice du culte, que le rétablissement des évêchés, des

cures, des chapitres, des séminaires et des fondations en faveur des églises paroissiales.

« Désormais, disait Portalis, nous n'aurons plus qu'un clergé séculier c'est-à-dire des évêques et des prêtres. »

On peut critiquer la circulaire du 2 avril dernier à d'autres points de vue.

Cette circulaire s'appuie en effet sur les précédents du premier Empire et notamment sur l'article 32 du décret du 30 décembre 1809 qui a organisé les fabriques et qui engage dans une certaine mesure leur responsabilité morale pour le choix des prédicateurs.

Les précédents invoqués par M. Waldeck-Rousseau ne nous paraissent pas décisifs. Les motifs qui déterminèrent Napoléon à interdire les missions religieuses ne peuvent pas raisonnablement être invoqués de nos jours. Quand il signa le décret de 1809, Napoléon venait de confisquer les États du Pape et avait été excommunié pour ce fait par le chef de l'Église. Après avoir hésité à soumettre la bulle d'excommunication au Conseil d'Etat et songé à intenter au Pape une sorte de recours pour abus, il prit le parti de se taire et d'ordonner partout le silence. Sûr de l'obtenir du clergé séculier, il l'était moins du clergé régulier, il lui enleva la parole par le décret de 1809. Peut-on faire état de semblables précédents ? Nous ne le pensons pas. La situation est toute différente aujourd'hui et ne paraît pas justifier un retour à la législation impériale.

Quant à l'article 32 du décret du 30 décembre 1809, s'il est vrai qu'il engage la responsabilité des fabriques et des

évêques, cette responsabilité est toute morale et jamais depuis 1809 jusqu'à présent, cette responsabilité n'a été mise en cause parce qu'un curé ou un évêque aurait autorisé à prêcher un membre d'une congrégation non autorisée. C'est seulement si la prédication est séditieuse que le curé ou l'évêque deviennent répréhensibles.

On peut encore reprocher à la circulaire du 2 avril dernier de ne pas s'expliquer d'une façon assez précise sur le sens qu'elle attribue au mot missions. A-t-elle entendu viser les missions au sens historique analogues à celles qui, sous la Restauration, sortaient de l'église, descendaient dans la rue, pénétraient dans les campagnes et attisaient partout les mauvaises passions ? Est-ce au contraire les prédications extraordinaires comme celles de l'Avent ou du Carême ? Si c'est dans le premier sens qu'il faut entendre l'interdiction, nous ne voyons pas, comme nous l'avons déjà dit, à quels faits actuels elle s'appliquerait. Si c'est dans le second, elle nous paraît inutilement vexatoire et difficilement applicable.

Le clergé séculier n'est pas en nombre suffisant pour remplir toutes les charges qui lui incombent. Les pratiques du culte et l'administration paroissiale ne lui permettent pas, surtout à certaines périodes où les exercices religieux se multiplient, de suffire à tous les besoins de la prédication. Aussi, dans tous les temps et sous tous les régimes, sauf à de très courtes périodes, comme en 1809, a-t-on permis qu'il s'adressât au clergé régulier pour obtenir son concours. La prédication dans les églises ne cause

pas de troubles. Si elle voulait sortir au dehors, envahir la rue et y créer du désordre, alors il faudrait y pourvoir. Mais on ne manquerait dans ce cas ni de force, ni de bonnes raisons. Jusque-là, il vaudrait mieux s'en tenir pour la paix commune à une interprétation plus large du texte du premier article du Concordat, à savoir que « l'exercice du culte est libre en France, sous la seule réserve des lois de l'État et des règlements de police édictés pour assurer la tranquillité publique ».

SECTION IV. — Chapelles domestiques ou oratoires particuliers.

La chapelle domestique ou oratoire particulier a été définie « un lieu particulier où des personnes qui ne peuvent aller à la paroisse commune, sont autorisées à entendre l'office divin, à recevoir les sacrements et à pratiquer les exercices de piété (1) ».

Plusieurs auteurs (2) distinguent les chapelles domestiques des oratoires particuliers. D'après eux, on devrait donner le nom de chapelle domestique à celle qui est attachée à une maison particulière et on devrait appeler oratoire particulier l'oratoire qui sert à une aggrégation d'habitants réunis dans un intérêt commun, industriel,

(1) Rapport du ministre de la police du 4 août 1811, Vuillefroy, p. 434.

(2) Dubief et Gottofrey ; Vuillefroy.

scolaire, etc. (prisons, hospices, hôpitaux, lycées ou associations religieuses).

Ces deux sortes de chapelles étant soumises au même régime administratif, nous ne nous attacherons pas à cette distinction.

L'article 44 de la loi du 18 germinal an X dispose que « les chapelles domestiques, les oratoires particuliers ne pourront être établis sans une permission expresse du gouvernement accordée sur la demande de l'évêque ».

Portalès justifiait ainsi cette disposition : « Le souverain a doublement inspection sur les oratoires particuliers et sur les chapelles domestiques. Comme protecteur, il doit empêcher que les fidèles ne soient arbitrairement distraits des offices de leur paroisse. Comme magistrat politique et chargé en cette qualité de veiller au maintien de la police, il a le droit d'empêcher qu'il ne se fasse sans son consentement aucun rassemblement de citoyens ou de fidèles, hors des lieux publiquement et régulièrement consacrés au culte (1). »

Aux motifs indiqués par Portalès, il faudrait en ajouter un autre, d'après un auteur (2). Le Concordat n'avait pas, en effet, obtenu l'adhésion de tous les catholiques ; dans plusieurs régions des membres du clergé réunissaient dans des oratoires particuliers les fidèles opposés au Concordat. L'article 44 de la loi organique aurait eu pour but de faire cesser ces pratiques en soumettant les oratoires particuliers à l'autorisation du gouvernement.

(1) Portalès, *Discours et rapports*.

(2) Jauffret, *Mémoires ecclésiastiques*.

L'article 44 n'obtint cependant qu'une exécution incomplète à cet égard. Les prêtres qui considéraient comme attentatoires aux droits de l'Église les concessions du Concordat, continuèrent à grouper leurs adeptes dans des maisons particulières où ils célébraient le culte catholique. Ce fut pour mettre fin à ces abus que Napoléon rappela et fortifia dans le décret du 22 décembre 1812 la disposition de l'article 44 de la loi organique.

Le décret du 22 décembre 1812 est le texte important de la matière. Il développe le principe posé dans la loi organique, en déterminant les formes à suivre et les conditions à remplir afin d'obtenir la permission d'ouvrir une chapelle domestique ou un oratoire particulier. Il se compose de huit articles que nous allons examiner en détail.

L'article 1^{er} se borne à rappeler le principe posé par l'article 44. Il résulte des articles 2 et 3 que la demande d'érection d'un oratoire particulier peut être formée : 1° en faveur des établissements publics, tels que les hospices, les prisons, les maisons de détention et de travail et les établissements des congrégations religieuses. Comme le déclare un rapport à l'Empereur de 1812 (1), ces établissements par leur nature ont, de tout temps, obtenu l'autorisation d'avoir un oratoire particulier.

2° En faveur des maisons d'éducation telles que les écoles secondaires ecclésiastiques, les lycées et les collèges. Il en est ainsi par exemple d'après le rapport précité de 1812, lorsque l'église paroissiale est trop petite pour contenir

(1) Vuillefroy, p. 435.

en même temps le public et les élèves ou lorsqu'il existe une trop grande distance entre l'établissement et l'église la plus proche.

3° En faveur des pensionnats lorsqu'il s'y trouve un nombre suffisant d'élèves et qu'il y a d'autres motifs déterminants. Ainsi, d'après le rapport précité, la difficulté de conduire souvent deux fois par jour un grand nombre d'élèves, peut motiver l'autorisation d'un oratoire particulier. Mais, pour éviter que le pensionnat ne soit un prétexte pour obtenir l'oratoire, le rapport veut que l'autorisation ne soit accordée que pour les pensionnats où le nombre des élèves serait supérieur à vingt.

4° En faveur des grands établissements, de fabriques et manufactures, ou même de particuliers demeurant soit à la campagne, soit en ville.

L'article 2 énonce encore les formalités relatives à l'érection des chapelles domestiques. Ces formalités sont les suivantes : la demande d'ouverture doit être formée par l'évêque et transmise par lui au préfet avec l'avis du maire ; le préfet transmet ensuite la demande au ministre des cultes avec son avis personnel. On a soutenu qu'il fallait distinguer entre les demandes formées par les établissements publics et celles des particuliers et que l'avis du maire et du préfet nécessaire dans le premier cas ne l'était pas dans le second. L'article 2 ne faisant aucune distinction à cet égard, nous pensons, au contraire, que l'avis du préfet et du maire est obligatoire dans tous les cas.

Différentes notes de la section de l'Intérieur du Conseil d'État ont complété l'article 2 relativement aux conditions d'autorisation.

C'est ainsi qu'une note de la section de l'Intérieur du 7 mai 1884 a décidé que l'ouverture d'une chapelle domestique ne pouvait être autorisée dans un établissement public que sur l'avis motivé des administrateurs de l'établissement et seulement si cet établissement a été régulièrement constitué et sur la production des statuts.

Une autre note du 23 juin 1886 exige que l'instruction concernant la demande d'ouverture d'un oratoire particulier contienne des renseignements sur l'éloignement de l'église paroissiale, l'organisation de l'établissement dans lequel il s'agit de l'ouvrir, le nombre des personnes qui y résident, leur âge, afin de savoir si ces personnes ne peuvent se rendre sans difficulté à l'église paroissiale.

Enfin, d'après une troisième note du 3 juin 1891, il y a lieu, en outre, avant d'autoriser l'ouverture d'une chapelle domestique, de demander l'avis du desservant de l'église de la circonscription paroissiale.

L'autorisation définitive ne peut être accordée que par un décret rendu sur le rapport du ministre des cultes, la section compétente du Conseil d'État entendue. Le préfet peut cependant, à titre provisoire et en cas d'urgence, autoriser le maire à accorder des permissions temporaires conformément aux prévisions de l'article 294 du Code pénal (Circ. min. cultes, 8 octobre 1880).

Aux termes de l'article 4, c'est seulement après que l'au-

torisation administrative a été donnée et sur la présentation du décret d'érection que l'évêque peut consacrer au culte la chapelle domestique. C'est pourquoi, dans le cas où le propriétaire d'une chapelle voudrait y faire exercer le culte sans que le décret d'érection fût représenté, il y aurait lieu de fermer la chapelle conformément à l'article 8 du décret de 1812.

L'article 5 dispose, d'une manière générale, « qu'aucune chapelle ou oratoire ne pourra exister dans les villes que pour causes graves et pour la durée de la vie de la personne qui aura obtenu la permission ». Ce texte semble indiquer que les autorisations de chapelles doivent être accordées dans les villes plus difficilement qu'à la campagne, en raison de la difficulté qu'un particulier peut avoir à la campagne, en raison de ses infirmités, ou de l'éloignement de l'église, de suivre les exercices du culte. Il paraît également résulter de ce texte que l'autorisation est limitée à la vie de la personne qui l'a obtenue et cela, par la raison que ce sont, en général, des motifs personnels à l'impétrant (âge, infirmités), plutôt que son éloignement de l'église qui ont fait admettre la demande d'oratoire. Néanmoins la circulaire ministérielle du 8 octobre 1880 dispose, d'une manière générale, que les autorisations de chapelles domestiques ne sont valables que pour la durée de la vie des personnes qui les ont obtenues, et que, s'il s'agit d'établissements publics, l'autorisation est valable pour un temps déterminé dans le décret même. Un avis du Conseil d'État a décidé, dans ce sens, que la chapelle domestique perd son

titre légal lorsque la personne qui a sollicité l'autorisation de l'ouvrir est décédée (Avis Cons. d'Etat, 22 octobre 1888 ; *Notes de jurispr. du Cons. d'Etat*, 1892, p. 28).

Aux termes de l'article 6, « les particuliers qui ont des chapelles à la campagne ne pourront y faire célébrer le culte que par des prêtres autorisés par l'évêque qui n'accordera la permission qu'autant qu'il jugera pouvoir le faire sans nuire au service curial de son diocèse ». Nous rattacherons à l'article 6 une décision impériale du 6 janvier 1807 (1) d'après laquelle l'évêque a le droit de visiter les chapelles domestiques établies soit dans les établissements consacrés à l'instruction publique, soit partout ailleurs.

D'après l'article 7 « les chapelains des chapelles rurales ne pourront administrer les sacrements qu'autant qu'ils ont les pouvoirs spéciaux de l'évêque, sous l'autorité et la surveillance du curé ».

Cet article a fait naître certaines difficultés. Il semble en effet résulter de l'article 7 que le droit de surveillance du curé ne s'applique qu'aux chapelains ruraux : on a invoqué en ce sens la tradition de l'ancien régime où les curés n'avaient aucun droit de police sur les chapelles domestiques établies dans leurs paroisses, ce droit étant réservé à l'évêque. Cette manière de voir est fort contestée. On cite à l'encontre de cette première opinion un projet de décret de 1811 qui attribuait formellement aux curés la surveillance des chapelles domestiques établies dans

(1) Vuillefroy, p. 437.

leurs paroisses. Ce projet n'eut pas de suite, il est vrai, mais il n'en résulte pas, dit-on, que dans les chapelles urbaines la surveillance du curé ne puisse avoir lieu. Une disposition expresse était inutile à cet égard, car le droit de surveillance du curé dans sa paroisse est établi d'une manière générale par l'article 9 de la loi organique et il doit recevoir son application toutes les fois qu'il n'y est pas fait exception par une disposition formelle. Si le décret de 1812 mentionne spécialement les chapelles rurales, c'est vraisemblablement par ce motif que les chapelles domestiques sont érigées ordinairement dans les campagnes, tandis qu'elles ne sont ouvertes qu'exceptionnellement dans les villes et pour des causes graves.

La sanction des prescriptions de l'article 44 de la loi organique et du décret de 1812 se trouve dans l'article 8 de ce dernier décret, ainsi conçu : « Tous les oratoires ou chapelles où le propriétaire voudrait faire exercer le culte et pour lesquels il ne présenterait pas dans le délai de six mois l'autorisation énoncée dans l'article 1^{er}, seront fermés, à la diligence de nos procureurs près nos cours et tribunaux et des préfets, maires et autres officiers de police. »

Ce texte donne à l'autorité administrative le droit de fermer les chapelles privées, non autorisées ; va-t-il jusqu'à lui donner le pouvoir de les fermer matériellement, par l'apposition des scellés, sans que le maintien de cette mesure puisse donner lieu à un recours devant l'autorité judiciaire ?

Dans une première opinion, on prétend que l'article 8 du décret de 1812 en disposant que la fermeture pourra avoir lieu à la diligence du ministère public aussi bien qu'à celle des préfets et des maires paraît avoir admis que la fermeture des chapelles non autorisées serait poursuivie devant les juges de répression. Cette manière de voir a été admise par plusieurs ordonnances de référé rendues sur la question de compétence relative à la demande en maintien de scellés (1). On dit encore que la fermeture des chapelles privées au moyen d'une apposition de scellés constitue une atteinte au droit de propriété, une violation des droits reconnus au propriétaire par l'article 544 du Code civil qu'il appartient aux tribunaux de réprimer.

Dans une autre opinion plus généralement admise on fait observer que le refus de fermer une chapelle non autorisée ne tombant sous le coup d'aucune disposition pénale, les prescriptions de la loi organique et du décret de 1812 n'auraient aucune sanction si l'administration ne pouvait faire procéder directement à cette fermeture et prendre les mesures nécessaires pour que les chapelles ne soient pas rouvertes. La question s'est posée à l'occasion de l'exécution des décrets du 29 mars 1880 sur les congrégations religieuses non autorisées. Le gouvernement s'étant prévalu du défaut d'autorisation pour prescrire la fermeture des chapelles établies dans les maisons de certaines congrégations religieuses, des protestations s'élevèrent contre la

(1) Trib. Avignon, 10 juillet 1880 ; Trib. Grenoble, 6 juillet 1880, D. P. 80.2.177, note 1.

légalité de cette mesure. Elles ne furent pas accueillies par la jurisprudence. La presque unanimité des décisions judiciaires rendues en 1880 reconnaissent que la fermeture des chapelles privées non autorisées est de la compétence exclusive de la police administrative (1).

Le Tribunal des conflits a confirmé cette jurisprudence. Il a déclaré que le préfet en ordonnant l'apposition des scellés sur les chapelles dont il prescrit la fermeture à défaut d'autorisation agit dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont confiés par l'article 44 de la loi organique, et par l'article 8 du décret du 22 décembre 1812 ; qu'en conséquence, l'autorité judiciaire est incompétente pour statuer sur les conclusions produites devant elle à fin de mainlevée de ces scellés et de dommages-intérêts en réparation du préjudice causé au propriétaire de la chapelle par leur apposition, ou du moins leur maintien ; que le recours contre de semblables mesures doit être déféré au Conseil d'État, seul juge des excès de pouvoir imputés aux fonctionnaires administratifs dans l'exercice de leurs fonctions (2).

Il est difficile de trouver à l'article 44 de la loi organique et au décret du 22 décembre 1812 une autre sanction que la fermeture administrative de la chapelle. A moins que le propriétaire de la chapelle ne l'ouvre au public, auquel cas il encourrait l'application de l'article 294 du Code pénal,

(1) Paris, 9 juillet 1880 ; Nantes, 19 juillet 1880 ; Aix, 12 juillet 1880 ; Cass., 9 décembre 1880.

(2) Trib. conflits, 5 et 13 novembre 1880, Leb., p. 795.

s'il n'avait pas sollicité l'autorisation exigée par ce texte, il ne nous paraît passible d'aucune poursuite, ni d'aucune peine. Il a même été jugé que la résistance à l'arrêté de fermeture ne peut donner lieu à une poursuite pour contravention à un arrêté, légalement pris par l'autorité administrative conformément à l'article 471, alinéa 15, du Code pénal, car cet alinéa n'a été ajouté à l'article 471, que postérieurement au décret de 1812 par la loi du 28 avril 1832 (1). La Cour de cassation s'est prononcée dans le même sens par un arrêt du 23 octobre 1886.

Nous venons d'étudier successivement les huit articles qui composent le décret de 1812. Il nous reste à dire un mot des critiques qui lui ont été adressées. M. Gaudry notamment lui reproche de porter atteinte à la liberté des citoyens, qui doit être entière dans leur intérieur pourvu qu'ils n'offensent ni la morale publique, ni l'intérêt de la société. Il voudrait, en conséquence, pour les fidèles, le droit de faire célébrer le culte dans leur domicile, sous la simple autorisation de l'évêque (2).

On a cru, d'autre part, pouvoir invoquer l'inexécution, à certaines époques, des prescriptions du décret de 1812 pour soutenir qu'il était tombé en désuétude et on a invoqué en faveur de son abrogation les chartes de 1814 et de 1830 qui ont proclamé et garanti la liberté des cultes et de conscience et abrogé toute législation contraire, ainsi que la constitution de 1848 qui a assuré protection à chaque

(1) Nancy, 31 juillet 1880.

(2) Gaudry, t. I, n° 144.

citoyen pour l'exercice de son culte, disposition qui, a-t-on dit, doit suppléer aux lacunes qui se rencontrent sur ce point dans les lois constitutionnelles de 1875 (1).

Cette opinion n'a jamais été admise. L'administration a pu user de tolérance dans l'exécution du décret de 1812. Mais jamais le gouvernement n'a déclaré qu'il considérerait ce décret comme tombé en désuétude. Au contraire, de loin en loin, à raison de faits particuliers des projets ont été soumis au Conseil d'État par application du décret de 1812. Enfin, en 1880, à l'exécution des décrets, le gouvernement a fait fermer plusieurs chapelles appartenant à des congrégations non autorisées et quelques mois plus tard, le 8 octobre 1880, une circulaire du ministre des cultes a rappelé la nécessité de l'autorisation pour les chapelles particulières en énumérant les formalités à suivre pour l'obtenir.

SECTION V. — Rapports avec le Saint-Siège.

Assemblées du clergé.

Le droit de surveillance de l'État s'étend aux rapports que les ministres du culte peuvent avoir avec le Saint-Siège. Ces rapports s'expriment de diverses façons, soit qu'il s'agisse des délégués du Saint-Siège, ou de la réception en France des actes de la cour de Rome, soit qu'il

(1) Broc. de la Perrière, *Rev. des instit. et du droit*, juin 1886.

s'agisse de la correspondance des ministres du culte avec la cour de Rome.

Délégués du Saint-Siège. — Aux termes de l'article 2 de la loi du 18 germinal an X, les délégués du Pape ne peuvent procéder à leur mission en France sans l'autorisation du gouvernement : « Aucun individu se disant nonce, légat, vicaire ou commissaire apostolique ou se prévalant de toute autre dénomination ne pourra, sans la même autorisation, exercer sur le sol français, ni ailleurs, aucune fonction relative aux affaires de l'Église gallicane. »

Portalis a voulu faire revivre ici les anciennes précautions prises autrefois par le pouvoir royal et que nous trouvons indiquées dans les articles 44, 58, 59 et 60 des Libertés de l'Église gallicane : « Les motifs, dit-il, qui fondent la nécessité de vérifier les bulles et rescrits s'appliquent par majorité de raison aux actes de juridiction que le Pape est dans le cas d'exercer en France par des mandataires ou délégués. Il n'y aurait plus de sûreté pour un gouvernement, si des étrangers pouvaient venir dans son territoire exercer, à son insu, un pouvoir quelconque, ou si un citoyen pouvait sans autorisation se charger d'une mission étrangère et l'exercer plus ou moins arbitrairement sous la surveillance d'un supérieur étranger (1). »

On désigne sous le nom général de légats les délégués de la cour de Rome. Ils prennent plus spécialement le nom de nonces ou d'internonces lorsqu'ils sont envoyés

(1) *Discours et rapports*, p. 165.

près du gouvernement pour remplir les fonctions d'ambassadeur ordinaire du Pape. Ils s'appellent plus spécialement légats lorsqu'ils sont chargés de remplir une mission extraordinaire.

Les nonces sont des prélats envoyés par le Pape dans les différents États catholiques pour le représenter d'une façon permanente. Les nonces ont surtout des fonctions diplomatiques, mais ils peuvent aussi recueillir des informations sur la vie et les mœurs des ecclésiastiques nommés aux archevêchés ou évêchés et recevoir leur profession de foi. Mais en toute autre matière ils ne peuvent communiquer directement avec les évêques et les autres ecclésiastiques ; ils doivent, comme les autres ambassadeurs, adresser leurs communications officielles au Ministre des Affaires étrangères. Le 20 juin 1870 la nonciature ayant remercié au nom du Pape, dans un avis publié dans l'*Univers*, les signataires des adresses en faveur de l'infaillibilité, le *Journal officiel* publia la note suivante, dont connaissance préalable avait été donnée au nonce Mgr Chigi : « Il résulte d'une récente publication que la nonciature apostolique aurait communiqué à la rédaction d'un journal français une lettre du secrétaire des brefs de Sa Sainteté, invitant son Excellence le Nonce à répondre aux adresses envoyées au Saint-Père, à l'occasion du concile, de différents points de la France. Notre droit public interdisant formellement dans l'intérieur de l'Empire ce genre de communication, et assimilant de tous points le nonce du Saint-Siège à un ambassadeur étranger, le ministre des

Affaires étrangères s'est vu dans l'obligation d'attirer l'attention de Mgr Chigi sur une pareille irrégularité. Les explications de Mgr Chigi ont établi que ladite publication a eu lieu par erreur. Il a exprimé son regret en déclarant qu'à l'avenir un pareil incident ne se renouvellerait plus. »

Le Saint-Siège, on le voit, ne fit aucune difficulté pour accepter en 1871 les remontrances du gouvernement français.

Il paraît aujourd'hui entendre d'une façon différente l'étendue des attributions que le Pape attribue à la qualité de Nonce. C'est ce qui nous semble résulter d'une lettre adressée, le 16 avril 1885, par le sous-secrétaire d'État du Souverain Pontife au nonce apostolique à Madrid : « Est-il admissible, écrit le sous-secrétaire d'État, que le Saint-Père envoie ses nonces de la même façon que les gouvernements civils leurs ministres et leurs représentants?... La mission confiée aux nonces n'est pas purement diplomatique, mais elle s'étend aux fidèles et aux matières religieuses... » Cette théorie ne nous paraît guère compatible avec les principes qui président en France aux rapports de l'Église et de l'État et il est peu probable qu'elle fût admise par le gouvernement si elle venait à se produire.

Exequatur ou placet. — Les actes de la cour de Rome, bulles, rescrits, etc., sont soumis à l'autorisation du gouvernement pour leur publication et leur exécution en France. L'article 1^{er} des organiques porte en effet qu'aucune « bulle, bref, rescrit, mandat, provision et autres

expéditions de la cour de Rome, même ne concernant que des particuliers, ne peuvent être reçus, publiés, imprimés ou autrement mis à exécution sans l'autorisation du gouvernement. »

C'est la reproduction et la consécration de ce qu'on a appelé autrefois le placet ou exequatur. Portalis justifie ce droit de la façon suivante : « On ne pourrait refuser ce droit à un gouvernement.... Le système qui assurerait l'exécution parée des actes de la cour de Rome, sans une vérification préalable, favoriserait dans les États catholiques, l'introduction d'une foule de règlements souvent inconciliables soit avec la discipline religieuse, soit avec l'ordre de ces États (1). »

Quel que soit l'intérêt que pourrait présenter l'application stricte du droit d'exequatur, nous n'entrerons dans aucune explication à ce sujet. Ce droit paraît tomber en désuétude ; depuis 1870 il ne semble pas qu'on en ait fait un fréquent usage en France ; aussi, tandis qu'en 1864 le gouvernement ne permettait que la publication d'une partie de l'Encyclique, les décisions du dernier concile ont été librement promulguées dans tous les diocèses ; tandis que le gouvernement croyait nécessaire en 1846 d'autoriser par un décret spécial du 31 décembre la publication de lettres apostoliques indicatives d'un jubilé, il a sans permission spéciale laissé publier des lettres semblables

(1) *Discours et rapports*, p. 161.

en 1875 et en 1879. Une circulaire ministérielle récente (1) a bien rappelé, il est vrai, aux archevêques et évêques la nécessité de se conformer aux prescriptions de l'article 1^{er} de la loi du 18 germinal an X, mais ce n'est sans doute que pour l'honneur des principes. L'autorisation exigée par le gouvernement avait autrefois pour but et pour résultat le plus important d'arrêter au passage les actes de la cour de Rome et de les empêcher de parvenir à la connaissance des populations. Il n'est plus possible aujourd'hui avec la liberté de la presse et l'état actuel des relations internationales d'arrêter la publicité des actes de la cour de Rome. Le gouvernement ne peut prohiber que leur publication officielle.

Correspondance des ministres du culte avec des cours ou puissances étrangères (articles 207 et 208 du Code pénal (2). — D'après la plupart des auteurs, en parlant en général de la correspondance des ministres du culte avec une puissance étrangère, le législateur n'a eu en vue que leur cor-

(1) 28 septembre 1885.

(2) Art. 207. — Tout ministre d'un culte qui aura, sur des questions ou matières religieuses, entretenu une correspondance avec une cour ou puissance étrangère, sans en avoir préalablement informé le ministre chargé de la surveillance des cultes et sans avoir obtenu son autorisation, sera pour ce seul fait puni d'une amende de 100 à 500 francs et d'un emprisonnement d'un mois à deux ans.

Art. 208. — Si la correspondance mentionnée à l'article précédent a été accompagnée ou suivie d'autres faits contraires aux dispositions formelles d'une loi ou d'une ordonnance du roi, le coupable sera puni du bannissement, à moins que la peine résultant de la nature de ces faits ne soit plus forte, auquel cas cette peine plus forte sera appliquée.

respondance avec la cour de Rome; c'est uniquement contre les entreprises de cette cour que les articles 207 à 208 ont été rédigés et si leur rédaction n'est pas plus précise, c'est que, par une sorte de circonspection, on a voulu éviter de la nommer (1).

C'est seulement à titre de document que nous avons tenu à reproduire les articles 207 et 208; ils subsistent légalement mais n'ont jamais été appliqués (2).

Assemblées du clergé. — L'article 4 des organiques interdit les assemblées du clergé sans la permission expresse du gouvernement: « Aucun concile national ou métropolitain, aucun synode diocésain, aucune assemblée délibérante n'aura lieu sans la permission expresse du gouvernement » (article 4 des organiques).

Les conciles sont nationaux ou métropolitains selon le nombre d'évêques qui y prennent part. Le concile diocésain ou synode est l'assemblée du clergé d'un diocèse sous l'autorité de l'évêque, ce n'est pas à proprement parler un concile, on n'y délibère pas comme dans les conciles; c'est un simple conseil où les prêtres qui en font partie sont simplement consultés.

Les conciles sont des assemblées d'évêques qui se réunissent pour juger des questions de dogme, faire des canons de discipline, exercer la juridiction canonique, en un mot rendre des décrets. Suivant un auteur (3) ces décrets

(1) Chauveau, Faustin-Hélie et Villey, t. 3, n° 930; Gaudry, t. 1, n° 270.

(2) Blanche, t. 4, n° 48; Garraud, t. 3, n° 368.

(3) Vuillefroy, *Administration du culte catholique*.

même autorisés ne peuvent être exécutés qu'après due vérification. La jurisprudence du Conseil d'État est en ce sens. Elle se fonde sur la disposition de l'article 4 des organiques qui porte « qu'aucune assemblée délibérante » n'aura lieu sans une autorisation expresse du gouvernement (1).

L'article 4 n'a jamais été strictement appliqué. De nos jours cependant, une circulaire ministérielle a rappelé à l'épiscopat français la nécessité de l'autorisation préalable du gouvernement pour la tenue des conciles et synodes diocésains (Circ. du 9 juin 1886). Quant aux conférences cantonales, elles paraissent échapper, au moins dans la pratique, à toute autorisation du gouvernement.

(1) Cons. d'Etat, 8 août 1863.

CHAPITRE III

MESURES DE RÉPRESSION.

SECTION I. — Des critiques, censures ou provocations dirigées contre l'autorité publique (art. 201 à 206, C. pén.).

Lorsque, en 1801, le Premier Consul concéda officiellement à l'Église catholique le droit d'exercer librement et publiquement son culte il n'eut garde d'oublier certaines garanties qu'il exigea d'elle vis-à-vis de l'État. Il en fit poser le principe dans l'article 1^{er} de la convention du 26 messidor an IX ainsi conçu : « La religion catholique sera librement exercée en France ; son culte sera public en se conformant aux règlements de police que le gouvernement jugera nécessaires pour la tranquillité publique. » Et dans la loi du 18 germinal an X, l'article 6 érige le Conseil d'État en juridiction disciplinaire dans tous les cas d'abus d'autorité de la part des supérieurs et autres personnes ecclésiastiques et détermine les cas dans lesquels il y a abus.

Mais bientôt le Premier Consul estima insuffisant le pouvoir disciplinaire dévolu au Conseil d'État. Il eut recours aux sanctions pénales pour atteindre les membres du clergé qui abuseraient des moyens d'action mis à leur disposition pour le culte et troubleraient l'ordre public.

Les représentants de l'Église se trouvent en effet investis d'une autorité et d'une puissance incomparables, celles « qui s'exercent dans le domaine de la conscience et dont la foi est le puissant levier ». Les évêques ont comme moyen d'action sur les fidèles de leur diocèse les lettres pastorales, les ministres du culte les discours en chaire. Il fallait prévoir et réprimer les agissements des uns et des autres. C'est dans ce but qu'ont été édictés, d'une part les articles 201 à 203 qui punissent les critiques, censures ou provocations dirigées contre l'autorité publique dans un discours pastoral, d'autre part les articles 204 à 206 qui répriment les critiques, censures ou provocations dirigées contre l'autorité publique dans un écrit pastoral. Nous examinerons successivement ces deux cas, puis nous exposerons le projet récent du gouvernement qui a pour but de modifier les articles 204 et 205 du Code pénal.

Des critiques, censures, provocations, dirigées contre l'autorité publique dans un discours pastoral (art. 201 à 203, C. pén.) (1). L'application des articles 201 à 203 du Code pénal est soumise à deux conditions.

(1) Art. 201. — Les ministres des cultes qui prononceront dans l'exercice de leur ministère et en assemblée publique un discours contenant la critique ou censure du gouvernement, d'une loi, d'une ordonnance royale, ou de tout autre acte de l'autorité publique, seront punis d'un emprisonnement de trois mois à deux ans.

Art. 202. — Si le discours contient une provocation directe à la désobéissance aux lois ou autres actes de l'autorité publique, ou s'il tend à soulever ou armer une partie des citoyens contre les autres, le ministre du culte qui l'aura prononcé sera puni d'un emprisonnement de deux à cinq ans, si la provocation n'a été suivie d'aucun effet, et du bannissement, si elle a donné lieu à la désobéissance,

Il faut, tout d'abord, que le discours qui contient les critiques, censures ou provocations punissables ait été prononcé en assemblée publique. Il ne suffirait donc point que le discours eût été tenu dans un lieu public où il n'y avait pas assemblée de fidèles. Mais il ne serait pas nécessaire qu'il eût été prononcé dans un édifice consacré au culte.

Il faut en second lieu que le discours ait été prononcé dans l'exercice du ministère. C'est qu'en effet, quand le ministre du culte est descendu de la chaire, qu'il ne catéchise plus, il n'est qu'un simple citoyen soumis par ses paroles à la même responsabilité que tous les autres citoyens. Le prêtre exerce d'ailleurs le culte, c'est-à-dire l'ensemble des pratiques et cérémonies religieuses, par exemple, quand il célèbre les offices, enseigne le catéchisme, fait un baptême, préside à un enterrement, conduit une procession, porte le viatique, etc.

Si l'une ou l'autre de ces conditions vient à manquer, les paroles répréhensibles peuvent tomber sous le coup des lois communes ; elles échappent aux articles 201 à 203 du Code pénal.

Quant à la peine, elle varie suivant que le ministre du

autre, toutefois, que celle qui aurait dégénéré en sédition ou révolte.

Art. 203. — Lorsque la provocation aura été suivie d'une sédition ou révolte dont la nature donnera lieu contre l'un ou plusieurs des coupables à une peine plus forte que celle du bannissement, cette peine, quelle qu'elle soit, sera appliquée au ministre coupable de la provocation.

culte s'est borné à une simple critique des actes du gouvernement ou qu'il a directement provoqué à la désobéissance ou à la rébellion et que ses provocations ont été ou non suivies d'effet. Les textes étant très explicites, nous jugeons inutile d'entrer dans des explications à leur sujet.

Nous remarquerons seulement qu'il doit être très difficile dans la pratique d'appliquer les distinctions qu'ils prévoient et d'apprécier les nuances de la criminalité du discours. Lorsque les paroles incriminées n'auront laissé aucune trace, n'auront produit aucun effet, il doit être bien délicat de les rétablir pour en induire sur la foi des souvenirs soit le délit de l'article 201, soit l'infraction de l'article 202. Cette objection fut présentée au Conseil d'État (séance du 29 août 1809) lors de la discussion du Code pénal. Le Conseil d'État rejeta néanmoins toute disposition additionnelle, mais il reconnut que la justice devait se montrer très circonspecte dans cette hypothèse, en raison des difficultés de la preuve qui exposaient la justice à être trop rigoureuse ou trop indulgente.

Il a été fait par les tribunaux des applications récentes des articles 201 à 203 du Code pénal. A la suite du vote de la loi scolaire du 28 mars 1882, des protestations très nombreuses s'élevèrent contre cette loi dans le clergé catholique et plusieurs ecclésiastiques furent condamnés pour l'avoir critiquée. C'est ainsi que le tribunal correctionnel de Marseille a jugé en 1882 que le fait de qualifier cette loi de « malheureuse » ou « dangereuse » par un prêtre dans l'exercice de son ministère constitue le délit de cri-

tique ou de censure d'un acte de l'autorité publique (Trib. corr. Marseille, 20 novembre 1882).

Si la critique d'une loi peut tomber sous le coup de l'article 201 du Code pénal, il n'en est pas de même d'un acte quelconque du pouvoir. Il a été jugé avec raison qu'en raison même de la sévérité de l'article 201, cet article ne pouvait pas s'appliquer à une simple irrévérence à l'égard d'un acte quelconque du pouvoir mais bien à ceux qui ont forcé de loi (Trib. corr. Douai, 17 novembre 1881).

Signalons pour terminer cet exposé deux circulaires ministérielles invitant les préfets à aviser le ministre des cultes des écarts de langage ou des violences auxquelles certains prédicateurs pourraient se laisser entraîner en chaire, tout en leur enjoignant d'agir avec la prudence et les ménagements nécessaires (Circ. min. cultes du 3 avril 1879 et du 28 mai 1880).

Des censures, critiques ou provocations dirigées contre l'autorité publique dans un écrit pastoral (art. 204 à 206)(1).

— Les peines applicables aux critiques, censures ou provo-

(1) Art. 204. — Tout écrit contenant des instructions pastorales, en quelque forme que ce soit et dans lequel un ministre du culte se sera ingéré de critiquer ou censurer, soit le gouvernement soit tout acte de l'autorité publique, emportera la peine du bannissement contre le ministre qui l'aura publié.

Art. 205. — Si l'écrit mentionné en l'article précédent contient une provocation directe à la désobéissance aux lois ou autres actes de l'autorité publique, ou s'il tend à soulever ou armer une partie des citoyens contre les autres, le ministre qui l'aura publié sera puni de la détention.

Art. 206. — Lorsque la provocation contenue dans l'écrit pastoral aura été suivie d'une sédition ou révolte dont la nature donnera

cations dirigées contre l'autorité publique dans un écrit pastoral sont plus élevées que celles qui atteignent les mêmes délits commis verbalement. Cette différence se justifie aisément. L'attaque contenue dans un écrit est sûrement préméditée tandis que les paroles peuvent être la conséquence d'un moment d'entraînement ou d'exaltation. D'autre part les paroles ne laissent à ceux qui les ont entendues que des souvenirs plus ou moins fugitifs tandis que les écrits restent et peuvent avoir une plus grande influence.

Pour constituer le crime ou le délit prévu par les articles 204 à 206 du Code pénal, la loi exige plusieurs conditions : il faut d'abord que l'écrit soit une instruction pastorale, quelle qu'en soit la forme ; il faut ensuite que l'écrit contienne une critique ou une censure du gouvernement et de ses actes ; il faut enfin que l'écrit ait été publié, car la pensée même écrite n'est pas punissable, du moins tant que le secret en est gardé.

Les infractions prévues par les articles 204 à 206 sont punies : de la peine du bannissement si l'écrit fait la critique ou la censure du gouvernement ou de tout acte de l'autorité publique ; de la peine de la détention si l'écrit contient une provocation directe à la désobéissance aux lois ou autres actes de l'autorité publique, ou s'il tend à soulever ou à armer une partie des citoyens contre les autres. Enfin, si la provocation a été suivie d'une sédition ou

lieu, contre l'un ou plusieurs des coupables, à une peine plus forte que celle de la déportation, cette peine, quelle qu'elle soit, sera appliquée au ministre coupable de la provocation.

révolte qui serait de nature à donner lieu contre l'un ou plusieurs des coupables à une peine plus forte que celle de la détention, cette peine quelle qu'elle soit sera appliquée au ministre du culte coupable de provocation.

Nous ne pensons pas, contrairement à l'avis de plusieurs auteurs, qu'il convienne de faire une distinction entre les évêques et les autres ministres du culte catholique au point de vue de l'application des articles 204 à 206. On a soutenu en effet que l'article 204 « ne pouvait avoir été rédigé que contre les évêques, puisque ces prélats seuls ont le droit de publier des instructions pastorales... ». Nous reconnaissons que dans la pratique ordinaire les évêques sont les seuls à publier des instructions pastorales, mais cette constatation ne suffit pas pour justifier une distinction contraire au texte et à l'esprit de la loi. D'ailleurs des instructions pastorales peuvent être faites par un ministre du culte, en usurpation de fonctions qui ne lui appartiennent pas et dans cette hypothèse la règle générale de l'article 204 retrouve toute son utilité.

Projet de loi ayant pour but de compléter les dispositions du Code pénal relatives à la répression des troubles apportés à l'ordre public par les ministres des cultes. — Un projet de loi a été déposé à la Chambre, le 12 février 1900, en vue de modifier l'article 204 du Code pénal.

Le gouvernement estime d'une part que la peine du bannissement est trop forte. « La sévérité de cette disposition, dit l'exposé des motifs, a pour résultat d'en écarter toute

application. Plus de modération dans la peine ne fera que lui donner plus d'efficacité. » D'autre part l'article 204 n'atteint que les discours ou écrits pastoraux et non les mêmes actes accomplis hors de l'exercice du ministère pastoral, par exemple les écrits ou lettres signés par les évêques de leur nom pastoral et publiés dans les journaux.

En vue de remédier à l'excessive sévérité et à la prétendue insuffisance de la loi, on réduirait en premier lieu à un emprisonnement de trois mois à deux ans les pénalités les plus fortes de l'article 204. La peine du bannissement disparaîtrait ainsi et on enlèverait en même temps au jury la connaissance de l'infraction pour la déférer à la police correctionnelle. En second lieu, on ajouterait à l'article 204 un paragraphe ainsi conçu : « Toute critique ou censure dirigée publiquement par les ministres du culte sous quelque forme que ce soit contre les actes de l'autorité publique sera punie d'une peine de quinze jours à six mois d'emprisonnement. »

La Commission parlementaire chargée d'examiner ce projet de loi a conclu au rejet par l'organe de son rapporteur, M. Dulau, en décidant « qu'il n'y avait pas lieu de passer à la discussion des articles ».

Les arguments de la Commission sont exposés avec beaucoup de clarté et de force dans le rapport de M. Dulau. Le Président du Conseil ayant fait ressortir devant la Commission que le gouvernement s'était trouvé désarmé en présence des critiques et des injures dont ses actes avaient été l'objet dans la presse de la part de l'Archevêque d'Aix

et de certains de ses collègues, M. Dulau relève justement l'étrange contradiction résultant de ce que l'article proposé n'atteindrait pas les actes qui ont provoqué le dépôt du projet de loi. Le Président du Conseil a en effet reconnu que même au cas où le Parlement adopterait le nouveau texte de l'article 204, les censures ou critiques affectant un caractère outrageant, diffamatoire ou injurieux tomberaient comme auparavant sous l'application de la loi du 19 juillet 1881 sur la presse et seraient déférées au jury. D'où il résulte que, si le texte de l'article 204 proposé par le gouvernement eût été dans notre législation au moment de la publication des lettres de l'Archevêque d'Aix, il ne leur eût pas été applicable, le caractère injurieux et diffamatoire de ces lettres les faisant tomber sous l'application de la loi de 1881 sur la presse.

Le rapporteur démontre ensuite l'inutilité du remaniement de l'article 204 : « Se borner, dit-il, à remanier le texte de l'article 204 du Code pénal sera toujours une œuvre vaine, car il sera facile à tout évêque, à tout ministre du culte en donnant à ses critiques ou à ses censures le caractère diffamatoire ou injurieux qui les fait tomber sous l'application de la loi sur la presse de se soustraire à la juridiction correctionnelle pour aller devant le jury. »

Il s'élève enfin avec beaucoup d'énergie contre la prétention du gouvernement de vouloir punir d'emprisonnement « toute critique ou toute censure dirigée publiquement sous quelque forme que ce soit contre les actes de l'autorité publique ».

Il fait d'abord remarquer que la généralité des termes du projet offrirait au point de vue de l'interprétation les plus grands dangers. Mais que deviendrait ensuite, ajoutait-il, pour le prêtre le droit de libre critique inséparable de sa qualité de citoyen ? Certes il est tenu à plus de réserve que les autres citoyens en raison de son caractère et de ses rapports avec l'État, mais c'est uniquement le sentiment des convenances qui lui impose dans ses rapports journaliers avec les autres citoyens une mesure et une circonspection toutes particulières.

La distinction entre les critiques ou censures qu'un évêque ou tout ecclésiastique se permet dans un écrit pastoral et celles qu'il exprime comme citoyen et en dehors de l'exercice de ses fonctions est fort ancienne. Elle remonte à la rédaction du Code pénal, elle fut conservée en 1831 à la révision de ce code. Plus près de nous en 1861, la question se posa fort nettement dans la pratique. Sous l'inspiration du gouvernement impérial une brochure avait paru qui critiquait vivement l'attitude du clergé pendant la guerre d'Italie. Mgr Dupanloup répondit par la voie de la presse, tandis que Mgr Pie, évêque de Poitiers, faisait la critique de la brochure et du gouvernement dans un mandement qui fut publié dans son diocèse.

Le Ministre des cultes déféra l'évêque de Poitiers à la juridiction disciplinaire du Conseil d'État et s'abstint de toute poursuite disciplinaire ou pénale à l'endroit de l'Evêque d'Orléans.

M. Suin, conseiller d'État, s'exprima en ces termes dans

son rapport sur cette affaire : « Est-ce à dire que nous refusions aux évêques le droit d'examiner les intérêts de la France, de les discuter, de publier leurs opinions ? Citoyens d'un grand Empire, ils ont comme les autres citoyens, le droit de prendre part à nos débats. Mgr l'Evêque de Poitiers pouvait répondre à la brochure qui l'a blessé et la contredire par une autre brochure ; mais alors il l'aurait fait à ses risques et périls, il en aurait encouru la responsabilité ; usant d'un droit commun, il se serait placé sous l'empire du droit commun, il aurait suivi l'exemple de l'Evêque d'Orléans qui s'est adressé directement à l'écrivain qu'il voulait combattre ; et sa brochure malgré sa vivacité n'a été l'objet d'aucune poursuite (1). »

Par arrêt du 20 mars 1861, le Conseil d'État approuva cette façon de voir et déclara qu'il y avait eu abus d'autorité de la part de l'Évêque de Poitiers et supprima son traitement (Dalloz, 1861, t. 4, p. 48).

La même jurisprudence se retrouve dans un arrêt du Conseil d'État du 16 mai 1879 : « Considérant, dit l'arrêt, que si les évêques ont le droit de soumettre au chef de l'État leurs observations sur les choses temporelles, et s'ils peuvent, comme citoyens, les publier dans des écrits privés, ce n'est pas sous la forme de lettres pastorales qu'ils peuvent exercer ce droit... »

C'est encore l'opinion qui a prévalu lors de la discussion de la loi sur la presse en 1881. Au Sénat, M. Minard, mem-

(1) Blanche, t. 4, n° 7, p. 34.

bre de la commission, s'exprimait en ces termes : « Nous n'avons pas touché aux articles 401 et suivants du Code pénal. Ce sont là des délits spéciaux.... Ils sont maintenus. »

Les raisons de cette distinction, dit le rapporteur, sont aussi fortes à l'heure actuelle qu'en 1840, en 1832, en 1866 et en 1881.

Et il conclut en invitant le gouvernement à proposer une modification à la loi sur la presse en vue d'une répression plus efficace.

SECTION II. — Suspension des traitements ecclésiastiques.

Le gouvernement a-t-il le droit de suspendre les traitements ecclésiastiques par mesure administrative et disciplinaire ? La question ne s'était pas posée avec la même netteté sous les régimes précédents ; c'est surtout de nos jours qu'elle a été précisée et discutée à la suite de circonstances qu'il convient de rappeler.

En 1883, le ministre des cultes parut éprouver quelques doutes sinon sur l'existence au moins sur l'étendue de ses droits. La Chambre des députés venait sur la proposition de M. Paul Bert, lors du vote de la loi du budget, d'introduire dans l'intitulé du chapitre IV du budget des cultes une modification et de distinguer le traitement des curés de l'allocation des desservants. Cette rédaction nouvelle avait été consacrée par le Sénat. Bien qu'à la Chambre des députés M. Paul Bert eût déclaré formellement qu'en

proposant cette modification, il n'avait eu d'autre but que de donner aux desservants un avertissement qui était, disait-il, de nature à être entendu et de leur rappeler qu'ils ne tiennent leur droit à un traitement que de la bienveillance du gouvernement », le ministre des cultes se demanda si cette modification n'avait pas eu pour effet de consolider en quelque sorte le droit des curés à un traitement, et de porter atteinte en ce qui les concerne au droit qu'il croyait lui appartenir d'opérer des retenues par voie disciplinaire sur tous les traitements ecclésiastiques sans distinction.

M. Flourens, directeur des cultes, rédigea en ce sens un rapport très complet qui fut soumis au Conseil d'État, lequel rendit alors, à la date du 26 avril 1883, en assemblée générale administrative et sur le rapport conforme de M. Castagnary, un avis consacrant formellement le droit de supprimer par mesure disciplinaire le traitement de tous les ministres des cultes salariés par l'État par ces motifs « que l'État possède sur l'ensemble des services publics un droit supérieur de surveillance et de direction qui dérive de sa souveraineté ; qu'en ce qui concerne les titulaires ecclésiastiques ce droit a existé à toute époque et s'est exercé sous l'ancien régime, notamment par voie de saisie du temporel ; qu'il n'a pas été abrogé par la législation concordataire, et que son maintien résulte de l'article 16 de la convention du 26 messidor an IX qui a formellement reconnu au chef de l'État les droits et prérogatives autrefois exercés par les rois de France ; que, de-

puis, il n'a été dérogé à cette législation traditionnelle par aucune mesure législative ou réglementaire ; qu'au contraire les Chambres en ont approuvé l'application toutes les fois qu'elle leur a été soumise, notamment en 1832, en 1861 et en 1882, que d'autre part, ni dans les discussions auxquelles le principe a donné lieu, ni dans les applications qui en ont été faites, il n'y a eu de distinction entre les différents titulaires ecclésiastiques ; que la modification apportée à l'intitulé du chapitre IV du budget des cultes pour 1883, n'a eu ni pour but, ni pour effet, de changer l'état de choses antérieur ».

A la suite de cet avis du Conseil d'État, la question fut soumise à l'autorité judiciaire par un desservant qui, privé de traitement par une décision du ministre des cultes, assigna celui-ci devant le tribunal civil de la Seine en paiement des mandats qui lui avaient été retenus. Par un jugement en date du 19 mars 1886, le tribunal considérant que « la décision attaquée a le caractère d'un acte administratif pris par le ministre dans l'exercice de ses fonctions » décida qu'il ne pouvait retenir la cause sans violer les lois qui établissent la séparation des pouvoirs judiciaire et administratif et se déclara incompétent.

En vertu de cette décision, la question fut portée devant le Conseil d'État statuant au contentieux qui, malgré les conclusions contraires de M. le commissaire du gouvernement Gauwain, confirma la doctrine contenue dans l'avis de principe du 26 avril 1883.

Le rapport de M. Flourens, l'avis de principe du Con-

seil d'État qui suivit ce rapport, à la date du 26 avril 1883, et l'arrêt du Conseil d'État statuant au contentieux dans l'affaire Sailhol (1^{er} février 1889) contiennent l'exposé complet des arguments invoqués par l'administration en faveur de la suspension par mesure disciplinaire des traitements ecclésiastiques. Ces arguments sont tirés de l'article 16 du Concordat, des décrets du 17 novembre 1811, du 6 novembre 1813 et de la tradition. Nous allons les examiner successivement et les critiquer sans nous arrêter à diverses objections de publicistes catholiques qui ne nous paraissent pas décisives et que nous ne citerons qu'à titre de document (1).

Le premier argument cité dans le rapport de M. Flourens est tiré, avons-nous dit, de l'article 16 du Concordat. Cet article est ainsi conçu :

« Sa Sainteté reconnaît dans le premier Consul de la République française les mêmes droits ou prérogatives dont jouissait près d'elle l'ancien gouvernement. »

(1) On a d'abord invoqué le Concordat : « c'est un traité, dit-on ; ce qui est stipulé par traité ne peut être inexécuté par la volonté de l'un des contractants ».

Un jugement d'incompétence du tribunal de la Seine a répondu à cet argument dans son dispositif (a) : « L'État, dit ce jugement, n'a pas traité avec le Saint-Siège comme un simple particulier tenu d'obligations civiles... il a agi en qualité de puissance souveraine. Le Concordat ne saurait être considéré comme un contrat de droit civil entre l'État et le clergé et les articles organiques en déterminant les allocations des titulaires ecclésiastiques n'ont pas créé au profit de ceux-ci des droits incorporels contre l'État ; ils ont simplement réglé le fonctionnement d'un service public, etc. »

On a dit encore que les traitements ecclésiastiques sont la juste

(a) 19 mars 1886 (abbé Mourot).

Il est bien évident, dit-on, dans l'opinion du gouvernement que le Premier Consul n'a pas exclu de ces droits celui qui était le plus important, c'est-à-dire le droit de maintenir le clergé dans la soumission au pouvoir civil par la saisie de son temporel ou de son traitement. Il n'hésita pas, d'ailleurs, à appliquer cette mesure. C'est ainsi qu'après la signature du Concordat, les prélats constitutionnels réunis à Paris en concile national ayant refusé de se séparer et de remettre leur démission furent, à raison de leur résistance, privés des traitements et pensions que leur assuraient les lois de l'Assemblée constituante.

Quant aux décrets des 17 novembre 1811 et 6 novembre

compensation de la confiscation des biens du clergé ; l'État a contracté une dette, il ne peut équitablement garder les biens et s'abstenir de payer les traitements.

Les travaux préparatoires du Concordat ne semblent pas devoir être interprétés dans ce sens. Le Saint-Siège réclama, en effet, la restitution des biens confisqués, mais le Premier Consul, qui voulait rassurer les acquéreurs des biens nationaux, se montra irréductible sur ce point. Devant la menace d'une rupture des négociations, la Cour de Rome s'inclina et accepta la rédaction de l'article 13 aux termes duquel « Sa Sainteté déclare que ni elle ni ses successeurs ne troubleront en aucune manière les acquéreurs des biens ecclésiastiques aliénés et qu'en conséquence la propriété de ces mêmes biens, les droits et revenus y attachés demeureront incommutables entre leurs mains ou celles de leurs ayants cause ».

D'ailleurs « s'il était admis que la rétribution du clergé est le rachat de la confiscation des biens, il suffirait pour qu'aucune revendication des biens aliénés ne fût possible que l'État s'en tint rigoureusement aux sacrifices pécuniaires promis par le Concordat. La République pourrait ainsi être quitte envers l'Eglise en rétribuant les 60 évêques concordataires et un curé par canton, ce qui lui coûterait 5 millions et demi seulement, alors qu'elle consacre chaque année 37 millions à l'entretien des ministres du culte catholique » (Berthélemy, *Droit administratif*).

1813, ils fournissent l'argument suivant. Le décret de 1811 prévoit deux hypothèses : celle où le titulaire d'une cure est éloigné de sa paroisse pour cause de maladie et celle où il l'est pour cause de mauvaise conduite. Dans la première hypothèse le décret stipule qu'une portion déterminée du traitement sera conservée au titulaire empêché, tandis que, dans le cas d'éloignement pour cause d'inconduite, il ne stipule rien de pareil. C'est donc, prétend l'administration, que ce décret reconnaît le droit pour le gouvernement de supprimer entièrement le traitement d'un ecclésiastique en cas de mauvaise conduite.

Le décret de 1811 ne déterminait pas les cas dans lesquels un curé doit être réputé éloigné pour cause de mauvaise conduite. Le décret du 6 novembre 1813 répond à cette question. L'article 27 de ce décret fixe les cas dans lesquels un titulaire ecclésiastique peut être éloigné du service : 1° par suspension ou peine canonique : c'est le motif de l'ordre religieux ; 2° par la maladie : c'est l'empêchement naturel ; 3° par mesure de police : c'est le motif d'ordre administratif. L'article 27 rappelle ensuite que, dans le cas où le titulaire est réputé éloigné du service, le remplaçant a droit à une indemnité qui est déterminée par le décret du 17 novembre 1811. Or, ce dernier décret ne réservant aucune portion du traitement en faveur du titulaire ecclésiastique éloigné pour mauvaise conduite, il en résulte que l'administration a le droit de suspendre le traitement d'un ecclésiastique éloigné pour mauvaise conduite c'est-à-dire par mesure de police.

Conformément à l'opinion généralement admise aujourd'hui, nous pensons que ces arguments manquent de solidité.

En ce qui concerne l'article 16 du Concordat, le Conseil d'État dans l'avis du 26 avril 1883 feint d'ignorer l'existence des mots très significatifs selon nous, « près du Saint-Siège », qui se trouvent dans le texte de l'article 16. Il déclare que « l'article 16 de la convention du 26 messidor an IX a formellement reconnu au Chef de l'État les droits et prérogatives autrefois exercés par les Rois de France ». Il ne s'agit donc pas ici des droits et prérogatives en particulier « près de Sa Sainteté à Rome », mais bien des droits et prérogatives en général sur les biens du clergé en France et afin qu'on l'entende bien ainsi le rapport qui a précédé et la note du ministre qui a provoqué l'avis ont eu soin de dire que l'article 16 parle en général des droits et prérogatives en matière ecclésiastique et que parmi ces droits se trouve la saisie du temporel, origine et image de la suspension de traitement.

On admet maintenant assez généralement que l'article 16 ne doit pas être interprété d'une façon aussi large. Le Premier Consul voulait seulement conserver la situation prépondérante qu'avait à la Cour de Rome l'ancien gouvernement c'est-à-dire des honneurs ou prérogatives d'ordre spirituel ou politique, comme certaines dispenses, la préséance de l'ambassadeur de France, ce qui n'a rien de commun avec la suspension des traitements ecclésiastiques.

Les décrets de 1811 et de 1813 ne nous paraissent pas plus concluants. Ils statuent sur l'indemnité à accorder au remplaçant du titulaire d'une cure éloigné temporairement de sa paroisse pour mauvaise conduite ou pour maladie, mais ils ne retiennent nullement le traitement du titulaire au profit du Trésor. L'article 27 du décret de 1813 ne signifie nullement qu'un curé peut être éloigné de sa paroisse, par mesure de police. Comme le dit fort bien M. Batbie, « ce serait fonder un droit exorbitant sur un texte fort ambigu et il n'est pas admissible que le législateur ait entendu porter au principe de la liberté individuelle une atteinte aussi profonde par une disposition si peu formelle ».

Les décrets de 1811 et de 1813 se comprennent d'ailleurs très bien si on rappelle les circonstances dans lesquelles ces décisions ont été prises. A la suite de l'excommunication portée par Pie VII contre Napoléon en 1808 les curés refusèrent de faire les prières exigées par le Concordat ; hantés par les souvenirs tout proches de la Révolution, craignant des mesures de rigueur, beaucoup abandonnèrent leurs paroisses. Le décret du 17 novembre 1811 pourvoit au remplacement des prêtres qui ont déserté leur poste. Quant au décret de 1813, il fait allusion à ceux qui n'ayant pas fui et ayant tout de même résisté à la volonté de l'Empereur furent incarcérés, exclus ou déportés par son ordre.

« Peut-on faire état, dit M. Berthélemy, de semblables dispositions, pour défendre le droit de l'administration à

l'égard d'un curé qu'aucune mesure de police n'atteint et qui reste à son poste ? » (1) L'administration invoque encore la tradition. C'est son argument le plus solide et le seul qu'ait retenu le Conseil d'État statuant au contentieux dans le recours de l'abbé Sailhol.

Sous la monarchie française, dit-elle, les rois ont toujours pratiqué des saisies sur le temporel ecclésiastique et il est impossible d'admettre que ce pouvoir n'ait pas passé aux gouvernements qui leur ont succédé.

On a répondu tout d'abord que, alors même que les anciens rois auraient eu le droit de saisir par mesure disciplinaire le temporel ecclésiastique, il n'en résulterait pas que ce droit dût nécessairement appartenir à leurs successeurs. Les rapports entre l'autorité temporelle et l'autorité spirituelle sous l'ancien régime étaient en effet profondément différents de ce qu'ils sont aujourd'hui. Actuellement, les deux pouvoirs sont distincts. Autrefois, ils étaient confondus. Le catholicisme n'était pas seulement la religion dominante, c'était la religion d'État. Le Roi était l'évêque du dehors comme l'avait déclaré François I^{er} dans son édit de 1516 et Fénelon pouvait dire avec raison que le Roi dans la pratique était plus chef d'Eglise que le Pape. D'autre part, l'organisation des bénéfices ecclésiastiques se ressentait de l'organisation féodale. Le roi étant « le souverain fief de tout le royaume » retenait ce qu'on appelait le domaine éminent : « Je promets,.. disait l'évêque

(1) *Traité de Droit administratif.*

d'Evreux, de garder fidélité et loyauté en toutes les places fortes et autres terres dépendantes du revenu temporel de l'évêché d'Evreux qu'il a plu à Sa Majesté me bailler (1). »

Peut-on comparer deux situations aussi différentes et tirer argument de l'une en faveur de l'autre ? Il nous semble que poser la question, c'est la résoudre.

M. Gauwain conteste d'ailleurs que le droit de saisir par mesure disciplinaire les traitements ecclésiastiques existât sous l'ancien régime : « M. le ministre, dit-il, invoque un certain nombre de dispositions de l'ordonnance d'Orléans (janvier 1560) et de l'ordonnance de Blois (mai 1579). Voyons ce que portaient ces dispositions. Parmi les abus qui étaient, à cette époque, relevés le plus souvent à la charge des ecclésiastiques, figurait le défaut de résidence... On considéra, dans les premiers temps, que les ecclésiastiques qui se rendaient aux croisades qui siégeaient au Parlement servaient l'Église aussi utilement que s'ils avaient été présents au lieu de leurs bénéfices. Le concile de Trente réagit contre ces tendances et les rois de France prêtèrent la main à l'exécution de ses décisions. L'ordonnance d'Orléans (art. 5) et l'ordonnance de Blois (art. 14), rappelèrent aux « archevêques, évêques, abbés et curés que chacun d'eux doit résider et faire en personne son devoir et charge, à peine de saisie du temporel de leurs bénéfices ».

C'est là, dit M. Gauwain, une hypothèse précise et déter-

(1) *Preuve des libertés de l'Eglise gallicane*, p. 315.

minée que l'administration ne peut guère invoquer en faveur de son pouvoir discrétionnaire. Il examine ensuite l'article 8 de l'ordonnance d'Orléans. Cet article porte que dans les églises cathédrales et collégiales un docteur en théologie fera trois fois la semaine une leçon publique de l'Écriture sainte et les chanoines, ajoute le texte, « seront tenus et contraints d'y assister par privation de leur distribution ». « Est-ce sérieusement, dit à ce sujet M^e Morillot qui présenta au Conseil d'État le recours de l'abbé Sailhol, que le ministre voudrait prétendre saisir le temporel d'un chanoine parce qu'il n'assisterait pas régulièrement aux vêpres? »

Les articles 12 et 13 de l'ordonnance d'Orléans prévoient le cas de prélèvement sur le temporel d'un évêque qui aurait appelé aux ordres sacrés plus de clercs qu'il n'y avait de charges. Le prélèvement avait pour but de subvenir aux besoins des clercs sans bénéfices.

Il en est de même des articles 8, 10 et 52 de l'ordonnance de Blois et des articles 21 et 29 de l'ordonnance d'Orléans (1). Ils se réfèrent tous à des hypothèses désignées limitativement : c'est dire qu'il n'y avait pas, sous l'ancien droit, à cet égard, de pouvoir discrétionnaire et indéfini, comme le prétend à tort l'administration des cultes.

D'ailleurs, dit encore M. Gauwain, la législation ancienne a été radicalement abrogée par les lois relatives à

(1) V. Gauwain, *op. cit.*

la constitution civile du clergé et par les lois concordataires.

Le droit intermédiaire nous offre bien quelques exemples de suppression de traitement, mais il s'agit encore de cas bien déterminés tels que le refus d'obéissance ou la rétractation du serment, de plus ce sont les tribunaux de district et non l'autorité administrative qui prononcent la suppression du traitement.

Sous le premier Empire, après quelques années de paix religieuse, la guerre contre le clergé recommence, après le divorce de Napoléon. Les curés et desservants se trouvent dans la situation la plus pénible. S'ils se prononcent pour Napoléon, le Pape les excommunie ; s'ils se prononcent pour le Pape, l'Empereur les fait arrêter. Aussi, beaucoup prennent le parti d'abandonner leur paroisse et de se cacher. Mais les populations réclament des prêtres. Pour leur donner satisfaction, Napoléon rend les décrets du 17 novembre 1811 et du 6 novembre 1813 qui ont pour but d'assurer le service du culte en garantissant un traitement aux ecclésiastiques appelés à remplacer les titulaires des cures en cas d'absence.

Nous avons vu plus haut qu'ils ne pouvaient en aucune façon servir de fondement au droit que réclame l'administration.

Les gouvernements qui ont succédé au premier Empire ont également exercé des retenues de traitement, mais dans des circonstances tout à fait exceptionnelles et il n'est pas exact de prétendre, comme le fait M. Flourens dans

son rapport, que ce droit ait été reconnu sans contestation au cours des discussions parlementaires qui eurent lieu à ce sujet en 1832 et en 1861. C'est le 15 février 1832 que la question fut portée pour la première fois devant la Chambre des députés. Il s'agit encore d'une hypothèse tout à fait exceptionnelle. A la voix de la duchesse de Berry qui essayait de soulever l'Ouest un certain nombre de prêtres avaient quitté leurs paroisses et étaient allés rejoindre l'armée vendéenne. Leur traitement avait été suspendu. C'était fort légitime. Cependant M. de Montalivet, ministre des cultes, monta à la tribune et déclara qu'il devait à la « Chambre quelques explications à cet égard. J'ai besoin, dit-il, d'avoir un bill d'indemnité de la Chambre. »

Il paraît difficile de trouver dans ces paroles la revendication par le ministre du droit de suspendre disciplinairement les traitements ecclésiastiques. Il faudrait plutôt y voir, selon nous, la preuve que le gouvernement de Juillet ne se reconnaissait pas en cette matière un pouvoir discrétionnaire et indéfini : « Quand un ministre revendique un droit, dit M. Gauvain, il parle d'une autre façon. Quand il prétend n'avoir fait qu'user des pouvoirs qu'il a reçus de son prédécesseur et dont il doit transmettre l'héritage à ceux qui lui succéderont aux affaires, il n'a de bill d'indemnité à demander à personne. »

M. de Montalivet, croyons-nous, dans cette occasion, faisait seulement connaître à la Chambre, ce que, dans des circonstances exceptionnelles, son patriotisme lui avait suggéré. Il demandait au pouvoir politique de le couvrir au point de vue politique, et rien de plus.

Une nouvelle discussion se produisit en 1861. Le cardinal Mathieu se plaignit au Sénat de ce que des préfets avaient cité directement devant eux des ecclésiastiques et avaient fait supprimer le traitement de certains autres. M. Rouland, ministre des cultes, lui répondit en ces termes en ce qui concerne les retenues de traitements : « Que M. le cardinal, mon contradicteur, me permette de lui rappeler toute la respectueuse déférence que je lui ai toujours témoignée. Je me bornerai à lui dire que, pour être complet dans l'exposition de ses griefs, il aurait dû lire au Sénat la lettre officielle dans laquelle, répondant à ses interpellations, je lui ai donné les motifs de mes résolutions. M. le cardinal Mathieu connaît ces motifs. S'il veut les attaquer et les contredire, je répondrai. »

M. le cardinal Mathieu répliqua : « Je ne dois pas continuer cette discussion, ni lire la lettre que M. le ministre des cultes a bien voulu m'adresser... Seulement, permettez-moi de vous dire qu'il y a quelque chose de bien grave en ce que M. le ministre des cultes vient de poser en principe sur l'appel fait par les préfets des ecclésiastiques relativement à des actes et à des discours de leur ministère. Je laisse cette pensée dans vos esprits ; veuillez peser les inconvénients qu'il y a à entrer dans cette voie et les conséquences qui peuvent s'ensuivre. »

Et sur ces paroles quelque peu énigmatiques, l'incident fut clos.

Peut-on tirer de ce débat dans lequel chacun marque un égal désir de s'engager le moins possible, un argument

quelconque ? Cela paraît d'autant plus difficile que les suspensions de traitement prononcées en 1861 ne furent pas maintenues et que les ecclésiastiques contre lesquels ces mesures avaient été prises furent désintéressés, ainsi que l'a reconnu le ministre des cultes, le 15 novembre 1882, devant la Chambre des députés.

Il ne faudrait pas d'ailleurs se faire illusion sur la valeur réelle d'un pareil argument. S'il suffisait pour lier le juge d'un ordre du jour, le principe de la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire serait complètement méconnu. M. Goblet l'a très bien reconnu à la tribune du Sénat, le 26 décembre 1885. Répondant à une question que lui avait posée M. Buffet au sujet des retenues qui avaient été opérées par son administration M. Goblet s'exprima ainsi : « Le Sénat n'a pas compétence pour trancher cette question. Ce n'est pas au Sénat à dire que le droit existe ou n'existe pas. Le Parlement fait les lois, mais il ne les applique, ni ne les interprète. »

Ainsi, ni la tradition, ni la législation spéciale ecclésiastique, c'est-à-dire l'article 16 du Concordat et les décrets de 1811 et de 1813 ne paraissent suffisants pour justifier la pratique admise par l'administration en ce qui concerne les suspensions de traitements ecclésiastiques. Cette pratique ne résiste pas davantage à la critique si on porte la discussion sur le terrain de l'application du droit commun : « Les curés et desservants, dit M. Gauwain, ont un véritable droit au traitement. En ce qui concerne les curés, il n'est pas contestable que la loi du 18 germinal an X

a entendu leur conférer, en exécution du Concordat, un véritable traitement ; un arrêté du 18 nivôse an XI a même déclaré que ce traitement serait insaisissable, ce qui ne se comprendrait pas si le traitement ne constituait à l'égard de l'État qu'une allocation facultative et volontaire. En ce qui concerne les desservants, il est non moins certain que les auteurs du décret du 11 prairial an XII ont entendu leur attribuer un véritable droit, ce qui le prouve, c'est le rapport de Portalis ; c'est aussi le texte même du décret du 11 prairial an XII, articles 4 et 6, des ordonnances des 5 juin 1816, 9 avril 1817, 10 mai 1818 et janvier 1830, de la charte constitutionnelle de 1830, article 6 et de la constitution du 4 novembre 1848, article 7. »

Ainsi les curés tiennent de la loi un véritable droit au traitement. Nous avons vu que ce droit ne peut pas être suspendu ou supprimé par application des lois spéciales qui régissent le culte catholique. Peut-il l'être par application des lois ordinaires ou du droit commun ? Nous laissons encore sur ce point la parole à M. Gauvain : « Si les curés et desservants sont créanciers de l'État, ils ont le droit comme tout autre créancier d'être payés de ce qui leur est dû. L'État, dit M. Vivien dans ses études administratives, doit le traitement et le prêtre son ministère. Tant que le service est fait, tant que le prêtre remplit ses fonctions sacerdotales, il a droit à la rémunération qui a été fixée pour l'accomplissement de ce service ; bien que le prêtre ne soit pas un fonctionnaire, puisqu'il n'est dépositaire d'aucune partie de l'autorité publique, il ne s'en

trouve pas moins dans une situation semblable à celle des fonctionnaires publics. Et ceux-ci tant qu'ils remplissent leurs fonctions ont le droit d'être payés.

La plupart d'entre eux sont soumis à des règlements particuliers qui sont leur charte en quelque sorte et qui déterminent les mesures disciplinaires qui pourraient leur être appliquées dans certains cas. Les magistrats, les membres du corps enseignant, les ingénieurs des mines et des ponts et chaussées, les membres du Conseil d'État ont des règlements de ce genre.

Un décret du 9 novembre 1853, rendu en exécution de la loi du 8 juin 1853, sur les pensions civiles, fixe également les retenues qui peuvent être infligées par mesure disciplinaire, aux fonctionnaires révocables par l'administration et soumis au régime de cette loi. Il suit de là que lorsque le supérieur hiérarchique fait à l'un de ces fonctionnaires une application régulière des peines prévues par le règlement, la légalité de cette mesure est indiscutable, car cette mesure est prise en exécution du contrat qui lie l'État et le fonctionnaire. Mais toutes les fois que la retenue est opérée en dehors des cas prévus par le règlement, ou sans l'accomplissement des formes prescrites, le Conseil d'État n'hésite pas à annuler la décision qui l'a ordonnée et à condamner l'État au remboursement des sommes indûment retenues.

On ne connaît pas d'arrêts rendus en ce sens au profit de fonctionnaires révocables. C'est sans doute parce que ceux de ces fonctionnaires qui ont pu être atteints par des

mesures semblables ont mieux aimé les subir que s'exposer à une peine plus grave, comme celle de la révocation par exemple. Mais la question s'est posée pour des fonctionnaires inamovibles. MM. Saleta et Boixo, président et juge à Prades, avaient été suspendus illégalement de leurs fonctions en mars 1848 et cette suspension avait duré jusqu'au décret du 2 mai 1849. Ces deux magistrats réclamèrent leur traitement. Le garde des sceaux ayant rejeté leur réclamation, le Conseil d'État dans un arrêt du 7 mai 1852 (Leb., t. 52, p. 139) annula la décision du garde des sceaux et renvoya les requérants à se pourvoir devant le ministre pour faire liquider le traitement auquel ils avaient droit pendant leur suspension.

Même décision, le 4 mai 1861, dans l'affaire de MM. Mérilhon et Laveille. Ces deux magistrats, conseillers à la Cour de cassation, avaient été suspendus de leurs fonctions par une décision du ministre de la justice en vertu d'un décret-loi du gouvernement provisoire de 1848 l'autorisant à prendre cette mesure. L'inamovibilité ayant été rétablie le 10 août 1849, ces magistrats réclamèrent au ministre le paiement de leur traitement pour la partie afférente au temps de leur suspension. Une décision du ministre de la justice rejeta leur demande, mais cette décision fut annulée par un décret du Conseil d'État du 4 mai 1861.

Dira-t-on que ce qui est bon pour les magistrats ne l'est pas pour les ecclésiastiques inamovibles ? Au nom de quels principes justifierait-on une telle distinction ? Les

uns et les autres, dans l'opinion du gouvernement, ne sont-ils pas des fonctionnaires, recevant un traitement comme l'a jugé le Conseil d'État, par son arrêt du 23 novembre 1883, dans l'affaire de Mgr Freppel, évêque d'Angers ? (Leb., p. 483).

Nous ne pensons pas d'ailleurs que le gouvernement soit absolument désarmé en présence des écarts commis par les ecclésiastiques. L'administration d'abord a le droit d'exiger que le service soit fait et de refuser le traitement à tout ecclésiastique qui ne résiderait pas dans sa commune ; l'article 13 de la loi de finances du 29 décembre 1876 a pourvu à ce que ce droit pût toujours être exercé.

L'administration a aussi le droit, en vertu des décrets de 1811 et de 1853, de priver de tout ou partie de son traitement tout ecclésiastique qui par sa mauvaise conduite a encouru une mesure d'interdiction, de suspension ou de révocation de la part de l'autorité diocésaine.

Le pouvoir civil dispose encore de deux autres armes : le recours pour abus qui constitue une véritable mesure de discipline et l'application, lorsqu'il y a lieu, des articles 199 à 208 du Code pénal. Il est vrai que le recours pour abus est une arme peu redoutable. Mais pourquoi ne compléterait-on pas la législation sur ce point en joignant dans certains cas à la déclaration d'abus une peine pécuniaire. La loi du 18 germinal an X, en rétablissant l'appel comme d'abus, n'a attaché à cette mesure qu'une simple sanction morale.

Pourquoi ne reviendrait-on pas sur ce point à l'ancienne

tradition en faisant suivre la déclaration d'abus d'une peine matérielle ? Napoléon y avait pensé. Dans le décret du 23 mars 1813 relatif à l'exécution du Concordat de Fontainebleau, il avait chargé le grand juge de présenter au Conseil d'État un projet de loi déterminant la procédure et les peines applicables en matière d'appels comme d'abus ainsi que dans toutes les affaires qui résulteraient de la non-exécution du Concordat. Enfin, il y a quelques années, la Chambre des députés a été saisie d'une proposition de loi de M. Paul Bert, conférant au ministre des cultes le droit de priver de tout ou partie de son traitement par mesure disciplinaire pour une durée qui ne dépasserait pas un an, tout ecclésiastique qui aurait encouru une déclaration d'abus.

En attendant qu'une solution intervienne, il ne nous paraît pas possible d'admettre la légalité des retenues de traitements ecclésiastiques par mesure administrative et disciplinaire. Notre conclusion sera conforme à celle de M. Gauwain : « Si la législation paraît insuffisante, il appartient aux pouvoirs publics de la compléter. Pour nous notre tâche est différente ; simple serviteur de la loi, nous ne pouvons vous demander de l'appliquer que telle qu'elle est, et telle qu'elle est, elle ne nous paraît pas donner à l'administration des cultes le droit dont celle-ci a usé. »

SECTION III. — Contraventions d'état civil.

1° Articles 199 et 200 du Code pénal.

L'article 54 de la loi du 18 germinal an X dispose : « Ils (les curés) ne donneront la bénédiction nuptiale qu'à ceux qui justifieront en bonne et due forme avoir contracté mariage devant l'officier civil. »

La sanction de cette règle se trouve dans les articles 199 et 200 du Code pénal.

Art. 199. — « Tout ministre d'un culte qui procédera aux cérémonies religieuses d'un mariage, sans qu'il lui ait été justifié d'un acte de mariage préalablement reçu par les officiers de l'état civil, sera puni pour la première fois d'une amende de 16 à 100 francs. »

Art. 200. — « En cas de nouvelles contraventions de l'espèce exprimée en l'article précédent, le ministre du culte qui les aura commises sera puni, savoir :

Pour la première récidive, d'un emprisonnement de deux à cinq ans ;

Et, pour la seconde, de la détention. »

Les articles 199 et 200 sont-ils applicables au seul fait de n'avoir pas exigé la justification du mariage civil, ou faut-il encore que le mariage n'ait pas eu lieu effectivement ?

A ne considérer que le sens littéral du texte précité, on pourrait croire que l'infraction existe même au cas où, un acte de mariage ayant été préalablement dressé, le mi-

nistre du culte n'aurait à se reprocher que de ne pas en avoir requis la justification.

Néanmoins, l'opinion contraire est généralement adoptée. Cette solution s'appuie sur l'intention du législateur qui n'a voulu punir la simple négligence du ministre des cultes qu'à la condition que cette négligence ait pu être dommageable. Elle est conforme en outre aux travaux préparatoires.

Berlier déclara formellement à ce sujet que « si le mariage a été préalablement reçu par l'officier de l'état civil, il n'y aura ni parties lésées, ni lieu à rechercher le ministre du culte... ».

Aussi admet-on généralement que le ministre du culte peut accepter un mode de justification autre que la présentation de l'acte de l'état civil pour s'assurer de l'existence du mariage civil. « C'est sous sa responsabilité qu'il accueille les preuves équivalentes à la production de l'acte; si sa conviction prudemment ou imprudemment formée n'a pas été démentie, si le mariage civil a réellement eu lieu, tout motif de poursuite disparaît (1). »

La défense faite par l'article 54 de la loi organique étant conçue dans les termes les plus généraux doit s'étendre aux mariages *in extremis* comme aux autres. L'obligation de se soumettre à la règle générale dans l'hypothèse du mariage *in extremis* a soulevé de vives critiques de la part du clergé catholique. Lorsqu'un prêtre est appelé auprès

(1) Dufour, *Police des cultes*, p. 45.

d'un mourant qui lui demande le mariage religieux, devra-t-il se refuser à le célébrer en l'absence d'une pièce justificative du mariage civil? « Renverra-t-il la femme comme une étrangère, ou bien affrontera-t-il les chances d'un mariage *in extremis* (1)? »

Cette critique n'est pas la seule. On a dit que l'article 54 était une atteinte à la liberté de conscience et que le législateur qui n'attache aucun effet au mariage religieux, qui regarde comme indifférente la présence ou l'absence du prêtre, a introduit une anomalie dans la législation en défendant sous condition un acte purement spirituel.

Cette anomalie peut se justifier. « La sagesse de cet article, dit Portalis, est évidente; on a eu pour but de prévenir les unions clandestines et furtives. »

Si le législateur avait permis la célébration du mariage religieux sans la justification préalable du mariage civil, beaucoup de personnes qui ne se préoccupent en cette matière que de la loi religieuse se seraient contentées du mariage religieux. Beaucoup auraient vécu dans un état « qui, d'après la loi civile, ne peut être qu'un concubinage et auraient donné le jour à des enfants que cette même loi eût considérés comme des bâtards. Il convenait de couper le mal par la racine (2). »

Il est cependant une hypothèse où l'application de la loi ne va pas sans présenter quelques inconvénients. Supposons qu'après la célébration du mariage devant l'officier

(1) P. Daniel, *Le mariage chrétien et le Code Napoléon*.

(2) Baudry-Lacantinerie, *Cours de Droit civil*.

de l'état civil, l'un des conjoints, le mari par exemple, s'oppose à la célébration du mariage religieux. La femme légalement mariée pourra-t-elle dans cette hypothèse se refuser à suivre son mari, ainsi que le lui prescrit la loi civile, en invoquant qu'à ses yeux le mariage civil non suivi de la bénédiction nuptiale n'est qu'un concubinage ?

La majorité des auteurs admet que la femme aurait dans ce cas le droit de demander le divorce ou la séparation de corps pour injure grave. Ce n'est là, il faut bien le reconnaître, qu'un remède insuffisant et la solution proposée par M. Batbie nous paraît pratique et équitable. Il suffirait d'obliger les conjoints à déclarer devant l'officier de l'état civil s'ils entendent célébrer leur mariage religieusement ou non, sinon le mariage sera définitif, si oui, la loi ne reconnaîtrait le mariage qu'autant qu'on justifierait de la célébration religieuse (1).

Les mêmes motifs ne se retrouvant pas en ce qui concerne les naissances et décès pour lesquels la loi exige également des déclarations devant l'autorité civile, le Conseil d'État repoussa, lors de la discussion du Code pénal, une proposition qui avait pour but d'ajouter à l'article 199 après le mot mariage, ceux-ci : « une naissance, un décès, sans qu'il lui ait été justifié, en ce cas, des actes et déclarations qui doivent avoir lieu devant les officiers de l'état civil ».

« Les inhumations, dit le Conseil d'État, sont faites et

(1) *Mémoire sur la révision du Code Napoléon.*

constatées par les officiers de l'état civil. La part que les ecclésiastiques y prennent sous le rapport du culte ne diminue ni les droits, ni les devoirs de ces officiers. Il est donc impossible d'étendre l'article à ces cas. A l'égard des baptêmes, on peut répondre qu'il y en a d'urgents et qui pressent plus que l'inscription civile pour laquelle la loi donne trois jours. »

Il résulte de ces explications que l'ecclésiastique qui procède à une inhumation ou à un baptême sans s'assurer au préalable que l'acte de naissance ou l'acte de décès a été dressé, ne tombe pas sous le coup de la loi pénale.

En ce qui concerne les certificats à produire au ministre du culte avant la célébration religieuse du mariage, nous ferons observer que la jurisprudence du ministère des finances a plusieurs fois varié à leur égard. On a d'abord admis qu'ils pouvaient être délivrés sur papier libre, puis on s'est prononcé pour l'emploi du papier timbré (Décision du ministre des finances du 27 avril 1837). Une circulaire du ministre des cultes s'est prononcée dans le même sens et a demandé au clergé de prêter son concours à l'exécution de la loi en refusant de recevoir les certificats qui ne seraient pas rédigés sur papier timbré. Il y aurait toutefois dispense de l'emploi du papier timbré s'il s'agissait du mariage d'indigents auquel cas les certificats sont visés pour timbre en vertu de l'article 4 de la loi du 10 mai 1850.

CONTRAVENTIONS D'ÉTAT CIVIL.

2^e Inhumations, article 358 du Code pénal.

L'article 77 du Code civil dispose « qu'aucune inhumation ne sera faite sans une autorisation sur papier libre et sans frais de l'officier de l'état civil... » et le décret du 4 thermidor an XIII défend spécialement aux ministres du culte « de lever les corps et de les accompagner hors de l'enceinte des édifices consacrés aux cérémonies religieuses sans l'autorisation préalable de l'officier de l'état civil ».

La sanction de ces règles se trouve dans l'article 358 du Code pénal ainsi conçu : « Ceux qui, sans l'autorisation préalable de l'officier public, dans le cas où elle est prescrite, auront fait inhumer un individu décédé, seront punis de 6 jours à 2 mois d'emprisonnement et d'une amende de 16 francs à 50 francs ; sans préjudice de la poursuite des crimes dont les auteurs de ce délit pourraient être prévenus dans cette circonstance. La même peine frappe ceux qui auront contrevenu, de quelque manière que ce soit, à la loi et aux règlements relatifs aux inhumations précipitées. »

Ces dispositions ont pour but de faire respecter par les ministres du culte les règlements qui ont trait aux inhumations. Les ministres du culte ne sont en effet chargés que des obsèques religieuses ; tout ce qui concerne la sépulture proprement dite, c'est-à-dire le transport du corps, le lieu et le mode d'inhumation, est du ressort de l'autorité publique. Selon nous, en effet, l'article 358 du Code pénal

bien qu'il ne vise pas spécialement les ecclésiastiques doit leur être applicable lorsqu'ils ont procédé à une inhumation sans une autorisation préalable de l'officier de l'état civil. Il ne nous paraît pas possible d'admettre l'opinion émise dans un arrêt de la Cour de cassation du 27 janvier 1832 d'après lequel l'article 358 ne parlant que de ceux qui ont fait inhumer un individu décédé n'est applicable qu'aux personnes ayant intérêt à l'inhumation et ne doit pas être étendu aux curés, desservants et pasteurs qui ne font que lever les corps et les accompagner hors des églises et des temples.

Cet arrêt nous paraît méconnaître le texte et l'esprit de la loi. Que deviennent, en effet, dans cette théorie, les dispositions prohibitives du décret du 4 thermidor an XIII ? Peut-on enfin admettre que les ministres du culte présents à l'enlèvement du corps ne sont pas compris dans les termes généraux de l'article 358 du Code pénal et doivent être soustraits à son application parce qu'ils l'ont violé sans intérêt ? La loi pénale ne doit pas être étendue au delà de ses termes, mais il est interdit aux juges de créer des exceptions et des distinctions qu'elle n'admet pas. Nous laissons la parole, sur ce point, à un auteur qui a réfuté excellemment la théorie de la Cour de cassation : « Dans quel but, dit M. Dufour (1), serait introduite une exception repoussée par les termes généraux de l'article 358 ? Dans le but d'épargner à ceux-là mêmes qui président

(1) Dufour, *Police des cultes*.

à l'inhumation non autorisée la peine portée contre ceux qui ont requis leur ministère. Or, la loi ne peut assurer l'observation des règlements qu'en imprimant surtout sa défense aux ministres du culte... N'est-ce pas là ce qu'elle a voulu ? N'est-il pas plus juste d'appliquer dans les campagnes, par exemple, l'article 358 aux curés qui ne peuvent ignorer les formalités dont l'inhumation doit être précédée qu'aux cultivateurs qui ne le savent point ? Si ces derniers ne peuvent être censés ignorer la loi et absous par ce motif, convient-il de séparer d'eux comme moins coupable, celui qui s'est rendu volontairement et sciemment leur complice par cela seul qu'il ne s'est pas fait justifier de l'autorisation préalable de l'officier public. »

Une jurisprudence plus récente nous paraît d'ailleurs se former dans le sens de l'application de l'article 358 aux ecclésiastiques qui procèdent aux inhumations sans autorisation. Nous citerons notamment un arrêt de la Cour de Montpellier du 12 juillet 1841 et un arrêt de la Cour de cassation, par argument *a contrario*, du 11 juillet 1885 (Cass., ch. crim., 11 juillet 1885).

Avec cette jurisprudence, nous déciderons que le ministre du culte, s'il ne s'est pas fait représenter l'autorisation régulièrement donnée d'ailleurs, ne sera point passible de peines pour ce seul défaut de précaution, mais que sa responsabilité, s'il a procédé à une inhumation non autorisée, le soumet à toutes les conséquences prévues par l'article 358.

SECTION IV. — Le recours pour abus.

Le recours pour abus est la sanction administrative de la police des cultes ; à ce titre, il rentre dans le cadre de notre étude et demande des explications détaillées.

On a beaucoup discuté sur l'origine historique du recours pour abus. De nombreux auteurs le font remonter jusqu'aux empereurs chrétiens(1). Nous ne les suivrons pas sur ce terrain et nous nous bornerons à constater avec Février qu'il n'apparaît sous une forme régulière et précise que sous les règnes de Louis XII et de François I^{er}.

« Il faut croire, dit cet auteur, qu'en cas que l'appel comme d'abus quant à l'effet soit très ancien, ce fut néanmoins sous le règne de Louis XII et de François I^{er} que les appellations, quant à la forme et aux moyens de procéder, furent mis en usage. »

En mettant sous la protection des parlements la pragmatique de Bourges et les règles qu'elle consacrait, Charles VII avait posé le principe de la compétence de cette juridiction sur un grand nombre de matières ecclésiastiques. Les parlements étendirent rapidement le cercle de leur juridiction dans les affaires ecclésiastiques et eurent bientôt une compétence presque absolue. Le concordat de 1516 attribua aux parlements le rôle de protecteurs de ce

(1) M. Henrion de Pansey, *Traité du pouvoir judiciaire* ; M. Bernardi, *Histoire de la législation française* ; M. Jauffret, *Recours au Conseil d'État*.

traité et leur donna le droit de s'immiscer dans toutes les affaires ecclésiastiques qu'il réglait. Quelques années plus tard, en 1539, l'ordonnance de Villers-Cotterets régla définitivement la matière de l'appel comme d'abus et permit à tous les parlements d'user désormais de cette forme de droit.

Des protestations s'élevèrent bientôt dans le clergé contre l'intervention des parlements dans les jugements des appels comme d'abus. Ils abusaient en effet du pouvoir qu'on leur avait confié ; ils s'emparaient de toutes les questions de diffamation et d'injure à l'occasion du culte ; ils voulaient analyser les canons de l'Église et ne pas se contenter de poursuivre les clercs sur la demande des ecclésiastiques. Ils ne semblaient se souvenir que de l'origine de l'appel comme d'abus et de sa première tendance : la destruction de la juridiction ecclésiastique. Henri IV en 1601 et en 1606 dut leur rappeler que tel n'était pas leur rôle. Une ordonnance dans le même sens parut encore pendant la minorité de Louis XIII en septembre 1610. Louis XIV dut également modérer leur zèle ; par une ordonnance de 1665, il déclara qu'il ne connaîtrait « que des cas d'abus manifestes et notoires ». Enfin, il rendit l'édit de 1695 dont quatre articles (art. 34 à 37) règlent l'appel comme d'abus et qui est le texte fondamental de la matière. L'ordonnance repose sur ce principe que le parlement ne pourra juger les matières spirituelles que dans les cas d'abus énumérés aux édits et qu'il devra alors se préoccuper et maintenir intacte la discipline ecclésiastique ; toute question de dogme lui échappe nécessairement.

Dans cet état du droit, l'appel comme d'abus ne prenait pas, comme de nos jours, l'aspect d'une sanction morale ; il comportait des suites matérielles, le renvoi devant la juridiction d'un autre évêque, l'amende de 75 livres à la charge de la partie qui succombait dans sa prétention, et enfin la saisie du temporel qui ne suivait pas toujours l'appel comme d'abus, mais qui n'en constituait pas moins une peine prononcée au conseil du Roi et privait l'ecclésiastique de ses bénéfices jusqu'à ce qu'il fût venu à obéissance.

La Révolution supprime les officialités et le Parlement : l'appel comme d'abus ne disparaît pas cependant tout de suite ; le caractère exceptionnel de sa juridiction triomphe des circonstances ; mais son organisation se transforme : le décret du 24 novembre 1790 et la loi des 7-10 décembre dans son article 6 attribuent compétence aux tribunaux de districts, sauf recours à la Cour de cassation. De 1792 à 1801 l'appel comme d'abus n'existe plus : les cultes sont proscrits, les ecclésiastiques n'ont plus d'autorité, un tribunal pour juger est devenu inutile.

Les rédacteurs des articles organiques préoccupés de trouver à l'État une arme de défense contre les empiétements de l'Église, rétablirent l'appel comme d'abus en y apportant d'importantes modifications : la simple déclaration d'abus a remplacé les arrêts des Parlements et d'un autre côté la compétence du Conseil d'État a succédé en cette matière à celle de ces corps judiciaires.

Nous étudierons dans un premier paragraphe les diffé-

rents cas d'abus. Un second paragraphe sera consacré à examiner la procédure et les effets du recours pour abus.

§ 1. — Des cas d'abus.

Sous l'ancien régime, à la suite de l'intervention abusive des parlements dans des matières d'ordre spirituel, les évêques avaient souvent réclamé des rois une limitation ou tout au moins une indication précise des faits qui pouvaient donner naissance à l'appel comme d'abus. Mais les causes de l'appel comme d'abus étaient trop générales pour être fixées d'une manière exacte. Les rédacteurs des organiques ont essayé de les préciser, mais on ne peut pas dire qu'ils y aient réussi. Plusieurs cas d'abus rentrent l'un dans l'autre. C'est ainsi que le premier comprend le second et le cinquième. Il y a en effet usurpation ou excès de pouvoir dans toute contravention aux lois et règlements et dans toute entreprise ou tout procédé qui, dans l'exercice du culte, peut compromettre l'honneur des citoyens. Nous suivrons néanmoins, dans l'étude des sources d'abus, l'ordre de l'article 6 et chacun des cas d'abus fera l'objet d'une étude distincte.

Premier cas d'abus. — Le premier cas d'abus comprend l'usurpation et l'excès de pouvoir. « L'usurpation, dit M. Ducrocq, est l'invasion de l'autorité spirituelle dans le domaine du temporel ou d'une autre autorité spirituelle. L'excès de pouvoir est le fait de l'autorité qui dépasse la limite de son pouvoir sans sortir cependant de son propre

domaine (1). » L'usurpation contient toujours un excès de pouvoir, mais, ainsi que le fait remarquer M. Batbie, la réciproque n'est pas exacte ; car il y a excès de pouvoir sans que le ministre des cultes sorte de ses attributions ; il n'y a usurpation, au contraire, que lorsque les représentants des deux juridictions différentes s'arrogent également le droit de régler une question qui n'est du ressort que de l'une d'elles, « l'usurpation ne doit s'entendre que de l'entreprise juridictionnelle (2) ». Cette entreprise juridictionnelle peut se produire de deux manières : soit de la part d'une autorité ecclésiastique sur une autorité du même ordre, soit de la part du pouvoir spirituel sur le pouvoir temporel.

La première hypothèse se présentera assez rarement : on donne comme exemples le cas d'un curé qui prononcerait une condamnation contre un succursaliste de son canton. Les curés n'ayant sur les desservants aucune autorité, mais un simple droit de surveillance (3), il y aurait dans ce fait entreprise d'un inférieur sur les attributions de son supérieur. On cite encore le cas d'un archevêque qui connaîtrait d'un appel interjeté contre une décision rendue par un évêque suffragant d'un autre archevêque.

La seconde hypothèse est plus fréquente. Nous nous contenterons cependant de citer le fait par l'autorité ecclé-

(1) *Droit administratif*, 4^e édition, t. 1, p. 63.

(2) Batbie, *Doctrine et jurisprudence en matière d'appel comme d'abus*.

(3) Règlement du diocèse de Paris approuvé par le gouvernement, le 25 thermidor an XI, et devenu commun aux autres diocèses.

siastique de prétendre connaître d'une question de nullité de mariage d'ordre purement civil (1) ou encore le fait par un évêque de condamner à une amende (2).

L'excès de pouvoir est toute infraction de l'autorité spirituelle aux dispositions de la loi qui limite son étendue. Il résulte de cette définition que ce cas d'abus est très large ; aussi, a-t-on pu dire que l'abus contient un excès de pouvoir plus ou moins caractérisé. Nous n'insisterons pas sur ce cas parce que nous en retrouverons plus loin des applications ; nous nous bornerons à dire que chaque fois qu'un ministre du culte aura dépassé les limites de ses attributions, qu'il agisse ainsi vis-à-vis d'une autorité civile, d'un particulier ou d'un ecclésiastique d'un autre ordre que lui, il y a lieu à recours pour excès de pouvoir.

Deuxième cas d'abus. — Le deuxième cas d'abus est la contravention aux lois et règlements de la République ; il pourrait servir de base à toute poursuite devant le Conseil d'État, si l'on voulait s'en tenir à la généralité de ses termes. Aussi renverrons-nous à ce sujet aux explications que nous allons donner sur les trois autres cas d'abus.

Troisième cas d'abus. — L'infraction aux règles consacrées par les canons reçus en France constitue le troisième cas d'abus. Selon M. Ducrocq (3), il faut entendre par canons reçus en France, les lois de l'Église qui ont été régulièrement publiées sur le sol français, soit dans l'ancien,

(1) Conseil d'État, 14 juin 1810, évêque de Savone.

(2) Bathie, *op. cit.*, p. 29.

(3) *Droit administratif*, t. I, n° 721.

soit dans le nouveau droit public et qui ont été consacrées par les articles 1, 2, 3 et 4 des Organiques.

Ces canons ont posé des règles que doivent observer les supérieurs dans les décisions qu'ils rendent à l'égard de leurs inférieurs, et les ministres du culte, à quelque ordre qu'ils appartiennent, dans leurs rapports avec les particuliers.

Le Conseil d'État doit veiller, comme juge de l'abus, à leur observation, parce qu'elles sont des garanties accordées aux justiciables de la juridiction ecclésiastique. Il vérifie la consécration par les canons de la peine prononcée. La régularité de la décision, l'observation des formes, voilà les points sur lesquels se concentre son examen. Il ne s'immisce point dans la question de fond. Il n'intervient le plus souvent qu'en matière de peine ecclésiastique et de discipline extérieure.

Les autorités ecclésiastiques ont un pouvoir de juridiction et d'administration.

Un ecclésiastique, frappé par l'évêque dont il relève, peut se plaindre de la violation des formes requises par la loi religieuse, mais de cette violation seulement ; toutes les décisions du Conseil d'État en cette matière ne sont en effet que des examens de procédure et c'est à peine si on apprécie parfois le fond même du débat.

Selon M. de Cormenin, ces formes se composent d'une instruction discrète et éclairée et d'une pleine liberté accordée à la défense. Le Conseil d'État exige notamment que le recours se présente devant lui comme un moyen

extrême c'est-à-dire que toutes les autorités religieuses compétentes aient été saisies de la plainte. En vertu de l'article 15 des Organiques, les métropolitains connaissent, en effet, des appels portés contre les décisions des évêques. Il y aurait, par conséquent, violation d'une forme substantielle à négliger ce degré de juridiction.

Quant aux peines, le Conseil d'État distingue entre elles, selon qu'elles sont d'ordre purement spirituel ou qu'elles touchent au temporel. Dans le second cas seulement, le Conseil d'État estime qu'il peut intervenir. Les peines ecclésiastiques comme les pénitences, l'interdit *a sacris*, la défense de porter le costume ecclésiastique sont appliquées par les évêques, sans que le Conseil d'État intervienne parce qu'il reconnaît à ces décisions un caractère spirituel. Un prêtre, qui est frappé après que toutes les garanties prévues en sa faveur ont été observées, ne peut se plaindre à l'autorité temporelle (1).

A côté de ses pouvoirs de juridiction, l'évêque, comme chef du diocèse, a des pouvoirs d'administration et de direction.

Les prêtres ont été divisés en deux classes : les curés et les desservants.

En vertu de l'article 19 des Organiques, les évêques nomment et instituent les curés, mais ils ne peuvent manifester cette nomination qu'après approbation du gouverne-

(1) Conseil d'État, 12 octobre 1872, aff. Junqua (Leb., p. 765) ; 2 avril 1878, aff. Mathieu (Leb., p. 1153) ; 15 mai 1883, aff. Martin (Leb., p. 993) ; 11 juillet 1892, aff. Jouet (Leb., p. 1014).

ment. De même ce n'est qu'avec l'approbation de l'État que les curés peuvent être suspendus ou déposés. Quant aux desservants ils sont nommés par l'évêque et ne dépendent que de lui ; les articles 31 et 63 des Organiques ont établi ce droit très étendu de l'autorité épiscopale. L'évêque peut révoquer les desservants, les faire passer d'une succursale dans une autre, sans qu'ils aient à se plaindre, à la condition, bien entendu, que les formes substantielles aient été observées ; car c'est là une garantie essentielle pour les ministres du culte de l'ordre inférieur.

« En résumé, c'est presque toujours en matière de peines ecclésiastiques que le Conseil d'État est appelé à faire l'application de cas d'abus.

Chaque fois qu'un supérieur ne fera vis-à-vis de son inférieur qu'user des peines disciplinaires et qu'il observera les formes prescrites par les canons, le pouvoir du Conseil d'État comme juge de l'abus sera nul.

Au contraire, dès que la sentence épiscopale produira quelques effets civils ou que la procédure n'aura pas été suivie, le recours pour abus reprendra toute son importance et pourra amener des modifications dans les décisions rendues, mais seulement quant aux résultats temporels. C'est une fois de plus l'application du principe de la distinction entre les pouvoirs de l'autorité temporelle et de l'autorité spirituelle, principe qui règle la jurisprudence tout entière du Concordat (1). »

(1) Labbé, *Du recours pour abus*, p. 278.

Quatrième cas d'abus. — Le quatrième cas d'abus est l'attentat aux libertés, coutumes et franchises de l'Église gallicane. On appelle ainsi les maximes de droit public ecclésiastique contenues dans l'édit du 23 mars 1682 et consacrées par le Concordat et le décret du 25 février 1810. Ces maximes établissent la suprématie de l'autorité laïque dans le domaine temporel et la limitation de l'autorité pontificale en France. L'abus résultant d'une violation des libertés, franchises et coutumes de l'Église gallicane peut donc se présenter dans deux séries de circonstances : les ministres du culte peuvent empiéter sur le domaine de l'autorité temporelle et connaître des matières politiques et civiles contrairement à l'article 1^{er} de la Déclaration de 1682 ou bien enfreindre certaines lois d'ordre public dans leurs relations entre eux ou dans leurs rapports avec le Pape.

En ce qui concerne les rapports des ecclésiastiques avec l'autorité civile, ils ne peuvent porter de jugements sur les actes du gouvernement et sur les lois qu'en dépouillant leur personnalité de ministres du culte, en redevenant des citoyens. Quand un ecclésiastique considère qu'un acte est de nature à nuire à la religion, il peut se plaindre ; les Chambres ne sauraient refuser sa pétition ; le gouvernement ne le poursuivrait pas pour les articles qu'il aurait publiés dans un journal et les critiques qu'il aurait faites, quelque véhémentes qu'elles fussent ; car il agit dans la limite des droits que les lois sur la presse ont accordés à tout particulier.

Au contraire, si le ministre du culte parle et agit en cette qualité et critique à ce titre les lois civiles, il viole les coutumes de l'Église gallicane et tombe sous le coup du 3^e cas d'abus.

Cette distinction a été admise sous le second Empire. Mgr Pie, évêque de Poitiers, ayant publié un mandement très violent contre le gouvernement et la personne même de l'Empereur, en réponse à une brochure de M. de la Gueironnière contre le parti catholique, une déclaration d'abus intervint, alors que Mgr Dupanloup qui avait simplement exprimé son opinion par la voie de la presse ne fut pas inquiété. Les déclarations d'abus en cette matière sont assez nombreuses. Le principe de la liberté de conscience, les lois sur l'Université, sur les congrégations et sur la comptabilité des fabriques ont été autant d'occasions pour un certain nombre d'évêques de faire connaître leur sentiment à cet égard dans des mandements ou lettres pastorales. La plus célèbre déclaration d'abus en cette matière est celle qui intervint à propos du mandement de Mgr de Bonald, en 1845.

En réponse au *Manuel de droit public ecclésiastique français* de Dupin, Mgr de Bonald publia le 21 novembre 1844 un mandement sous ce titre « Mandement de Son Excellence Mgr le cardinal de Bonald, archevêque de Lyon et de Vienne, primat des Gaules..., etc. etc., portant condamnation d'un livre intitulé *Manuel de droit public ecclésiastique français* par M. Dupin, Docteur en droit, procureur général près la Cour de cassation, député de la Nièvre etc. ».

Mgr de Bonald se refusait à admettre la déclaration de 1682, ne reconnaissait pas au gouvernement le droit de vérifier le contenu des bulles du Saint-Siège, ni de déférer les évêques au Conseil d'État. Il condamnait enfin les articles organiques et la plupart des dispositions du Concordat comme portant atteinte aux droits de l'Église de France. A la suite d'un rapport très modéré, mais très ferme de M. Vivien, le décret d'abus fut prononcé le 9 mars 1845 par le Conseil d'État pour violation des libertés, franchises et coutumes de l'Église gallicane.

Les cas d'abus naissant des rapports des ecclésiastiques entre eux et de leurs relations avec la Cour de Rome sont moins fréquents. Nous citerons cependant la déclaration d'abus prononcée contre un évêque qui avait imposé à plusieurs des curés de son diocèse une renonciation écrite et signée à se prévaloir du recours qu'ils peuvent porter au Conseil d'État (1) et plus récemment, un décret d'abus contre l'évêque de St-Dié qui avait publié sans autorisation les encycliques *Immortale Dei* et *Quod auctoritate* (2).

Cinquième cas d'abus. — Le cinquième cas d'abus a pour but de protéger les particuliers contre toutes les atteintes injustes dont ils pourraient être l'objet de la part des ministres du culte. Il est énoncé de la façon suivante : « Toute entreprise ou tout procédé qui, dans l'exercice du culte, peut compromettre l'honneur des citoyens, troubler arbi-

(1) Conseil d'Etat, 6 avril 1857 (Leb., p. 925).

(2) Conseil d'Etat, 24 mars 1886 (Leb., p. 950).

trairement leur conscience, dégénérer contre eux en oppression ou en injure ou en scandale public. »

Ce cas d'abus a été conçu à dessein en termes très généraux : « Le texte n'en est si général, dit Portalis, que pour pouvoir comprendre toutes les infractions possibles ». Le Conseil d'État cependant, loin d'en faire un usage abusif a cherché plutôt, non pas à en restreindre la portée, mais à indiquer clairement les principes sur lesquels il entend se fonder à cet égard. Il exige certaines conditions qui résultent du texte même de la loi de germinal.

L'acte incriminé doit avoir été accompli dans l'exercice du culte. C'est ainsi que les actes relatifs aux cérémonies de la religion, à la célébration des mystères, aux instructions spirituelles sont des actes du culte (1). C'est ainsi qu'un officiant, en adressant pendant un enterrement des insultes à un fonctionnaire, se rend coupable d'un acte susceptible d'être déféré au Conseil d'État (2).

Il faut en outre que l'acte incriminé ait dégénéré en injure ou en scandale public : « Les mots oppression, injure, scandale, dit Portalis, avertissent suffisamment que l'on ne peut appeler comme d'abus ou recourir au souverain en matière ecclésiastique que pour des actes que les ministres du culte se seraient permis contre la justice, le droit et la raison. C'est dans ce sens que l'édit de 1695 permet de se plaindre par appel comme d'abus de la calomnie et même dans ce cas d'intimer les évêques personnellement. C'est

(1) Conseil d'Etat, 18 novembre 1862, aff. Aldebert (Leb., p. 106).

(2) Cass. crim., 12 mars 1840 (Dall., *Rép.*, V^o *Culte*, n^o 270, note 1).

dans le même sens que M. de la Cholotais disait que toute injure évidente est un moyen d'abus (1). »

Enfin le Conseil d'État exige une troisième condition pour la recevabilité de ce cas de recours : l'intérêt direct et personnel. L'abus ne pourra être prononcé que s'il y a imputation directe de la part de l'ecclésiastique. Il n'est pas nécessaire cependant que l'imputation soit absolument nominative. Si le ministre du culte se trouve en face d'un corps constitué, la désignation nominative de chacun des membres le composant serait inutile pourvu que l'intention d'injurier soit le maire, soit les conseillers municipaux fût manifeste (2).

Parmi les circonstances qui peuvent donner naissance à ce cinquième cas de recours pour abus, nous citerons comme étant les plus communes : la diffamation, l'injure, le refus de sacrement et les menaces de peines spirituelles. Il serait trop long et peu utile de fournir une énumération même incomplète de tous les cas d'abus qui se sont présentés pour diffamation ou injure dans la jurisprudence. Il suffit de citer quelques exemples. C'est ainsi qu'il y a abus dans l'acte du prêtre qui dans un sermon jette des germes de division entre les habitants d'un village (3) ou lance des insultes ou des allégations désobligeantes contre un paroissien (4). Il y a encore abus dans

(1) Portalis, *Discours et rapports*, p. 206 et 207.

(2) Cons. d'Etat, 12 décembre 1876, affaire Pochon.

(3) Cons. d'Etat, 30 juillet 1847, affaire Erny.

(4) *Eod.*; 29 mars 1878, affaire Henry.

le fait d'un curé d'adresser des paroles injurieuses à une femme qui lui présente un billet de confession.

Le refus de sacrements ou de sépulture demande des explications plus complètes.

Le refus de sacrement, matière d'ordre purement spirituel, semble devoir échapper au contrôle du Conseil d'État, peu fait pour commenter la loi religieuse. Mais ce refus peut être accompagné de circonstances telles qu'il dépasse les limites imposées au pouvoir ecclésiastique et conduit à des conséquences d'ordre temporel. Dans le cas de scandale public ou de trouble, le Conseil d'État se déclare compétent et prononce l'abus, mais sa jurisprudence distingue avec soin l'acte même du culte qui rentre dans les attributions de l'ecclésiastique et n'est susceptible que d'un recours au métropolitain ou à l'évêque et qui est constitué par le refus même de sacrement, et les actes extérieurs qui peuvent lui être déférés. Ainsi, le refus simple de communion ne constitue pas un abus (1). Il en serait de même du fait d'un desservant qui refuserait d'admettre comme marraine une femme dont la religion ne serait pas notoirement établie et qui exigerait d'elle la preuve qu'elle appartient au culte catholique (2); l'ecclésiastique n'exerce en effet dans ces circonstances qu'un pouvoir d'ordre exclusivement spirituel. Mais dès qu'une circonstance étrangère à la religion même intervient dans la décision du prêtre, le recours pour abus compète à la personne intéressée. Un

(1) Cons. d'Etat, 2 mai 1868, Amblard (Leb., p. 1108).

(2) Cons. d'Etat, 29 janvier 1894, Chassing (Leb., p. 753).

desservant ne peut refuser la première communion à des enfants parce que leurs pères n'ont pas voulu les laisser assister à un banquet qui devait avoir lieu après la cérémonie et pour lequel une cotisation était exigée, car le motif de l'ecclésiastique est tout à fait étranger à l'ordre spirituel. La menace d'ordre spirituel employée pour arriver à un résultat quelconque d'ordre temporel est également punissable. La menace d'excommunication pour empêcher la vérification de la comptabilité des fabriques a été déclarée abusive par le Conseil d'État. Un évêque ne peut pas non plus, pour s'opposer à l'achat des biens provenant des congrégations et mis en vente par le fisc, par application de la loi d'accroissement, décider que les acquéreurs ne pourront plus participer aux sacrements.

Le refus de sépulture, comme le refus de sacrement, peut dans certains cas être considéré comme un « procédé pouvant compromettre l'honneur des citoyens » et constituer à ce titre un cas d'abus. Le Conseil d'État a compétence pour juger de la forme dans laquelle les refus de sépulture aussi bien que les refus de sacrement en général ont été opposés, mais on admet que là s'arrête son pouvoir. Si le prêtre n'a pas dépassé les limites déterminées par la loi, c'est-à-dire, s'il a prononcé uniquement comme chef spirituel et en vertu des prescriptions de la religion, le Conseil d'État n'a pas à s'immiscer dans l'affaire. Au contraire, si l'ecclésiastique accompagne le refus de paroles qui échappent par leur violence même à tout caractère religieux ou s'il fonde son appréciation sur un motif étran-

ger à la loi spirituelle, il commet un abus, dont doit connaître le Conseil d'État.

Cette doctrine est d'accord avec les principes énoncés par Portalis. « Le convoi et l'inhumation, dit-il, sont des actes civils qu'il appartient à la police d'ordonner par des considérations déduites du devoir de veiller à la santé publique. Les obsèques religieuses consistent dans la présentation du corps à l'église et dans l'accompagnement des prêtres qui suivent le convoi et assistent à l'inhumation. La sépulture, en ne comprenant par ce mot que l'intervention et l'inhumation, ne peut se refuser à personne. Il en est autrement des obsèques religieuses... Il serait impossible de violenter sur ces objets la conscience des prêtres (1). »

La question du refus de sépulture a d'ailleurs perdu de son importance. Nous sommes loin du temps où le curé de Saint-Roch refusait l'enterrement religieux à une comédienne et les refus de sépulture ecclésiastique opposés par le clergé sont très rares. Il suffit que le défunt soit resté membre extérieur de l'Église pour qu'on lui accorde après sa mort la sépulture ecclésiastique.

Nous ferons également observer que le nombre des recours sur ce cinquième cas d'abus a considérablement diminué depuis que, par suite du changement de la jurisprudence en 1881, cette voie n'est plus imposée aux personnes lésées, mais simplement abandonnée à leur choix.

(1) *Discours et rapports*, p. 542.

Sixième cas d'abus. — Le recours pour abus n'est pas toujours dirigé contre les ecclésiastiques. « Il est réciproque, dit Pithou, de l'appel comme d'abus. » Il a encore ce caractère de nos jours : « Il y aura pareillement, dit l'article 7 des Organiques, recours au Conseil d'État s'il est porté atteinte à l'exercice public du culte et à la liberté que les lois et règlements garantissent à ses ministres. »

« Ce recours est fondé, disait Portalis, sur la raison naturelle. Si les personnes ecclésiastiques peuvent commettre des abus contre leurs inférieurs dans la hiérarchie et contre les simples fidèles, les fonctionnaires publics et les magistrats peuvent s'en permettre contre la religion et contre les ministres du culte. Le recours au Conseil d'État doit être un remède réciproque comme l'était l'appel comme d'abus (1). » Malgré les termes très généraux de l'article 7 des Organiques, on n'exclut généralement de sa sphère d'application que les dommages ou troubles causés par des particuliers. Si ces dommages sont d'ordre privé ils ne se rapportent en rien aux matières religieuses et l'ecclésiastique usera de la voie qui appartient à tout citoyen pour réclamer la réparation du préjudice qui lui est causé. Aussi les recours fondés sur l'article 7 sont-ils assez rares. Ils ne peuvent guère être fondés que sur deux séries de motifs : ou les autorités civiles auraient empiété sur le domaine spirituel des ecclésiastiques ou elles auraient dépassé les limites des pouvoirs qui leur sont attri-

(1) *Discours et rapports*, p. 208.

bués et pris des décisions lésant dans une certaine mesure les ministres du culte.

Les empiétements des fonctionnaires sur le domaine spirituel sont rares. On n'en cite guère que sous le premier Empire, c'est-à-dire à une époque où les Organiques venaient d'être promulgués et pouvaient être incomplètement compris ou faussement interprétés par quelques autorités. De nos jours on ne relève aucun recours pour abus de cette nature.

Restent seulement les recours formés contre les actes de l'autorité administrative et sur les demandes d'interprétation d'arrêtés municipaux élevées au cours de poursuites correctionnelles ou de simple police. Nous en avons cité plusieurs exemples, quand nous avons examiné la question des cérémonies extérieures du culte et la jurisprudence du Conseil d'État sur ce point. Nous n'y reviendrons pas.

§ 2. — Compétence. — Procédure. — Effets.

Compétence. — Sous l'ancien régime, les Parlements étaient en principe seuls juges de l'appel comme d'abus ; ils ont été remplacés dans la législation actuelle par le Conseil d'État. Portalis explique ainsi ce changement de compétence : « Dans les causes ecclésiastiques, il est des convenances à consulter et des moments à saisir ; pour juger raisonnablement ces causes, il faut souvent peser le temps et les lieux ; il faut pouvoir user d'indulgence ou de sévérité, suivant les circonstances ; rien n'est si délicat que

la direction des choses qui tiennent à la conscience et à l'opinion. Le gouvernement doit avoir naturellement dans ses mains tout ce qui peut influer sur l'esprit public ; il ne doit pas abandonner aux autorités locales des objets sur lesquels il importe qu'il y ait unité de conduite et de principe... C'est ramener l'appel comme d'abus à sa véritable institution que d'en faire ce qu'il n'aurait jamais dû cesser d'être, le recours direct au gouvernement lui-même (1). »

L'intention du législateur de l'an X d'enlever la connaissance du recours pour abus aux autorités de droit commun, parce que c'est une matière d'ordre spécial, apparaît donc clairement dans le commentaire du ministre des cultes de Napoléon.

La compétence judiciaire a trouvé cependant des partisans. « Quant au Conseil d'État, disait M. Dupin, ce n'est peut-être pas la meilleure juridiction possible. Moi-même en maintes occasions, j'ai exprimé le vœu que ces affaires fussent renvoyées aux Cours royales. C'était également l'opinion de M. Laisné et de M. de Cormenin. La majorité des auteurs ne s'est pas ralliée à cette opinion. La plupart ont admis la compétence de la juridiction administrative en se fondant sur l'intérêt gouvernemental et sur l'idée qu'une juridiction extraordinaire doit, seule, connaître d'une infraction d'ordre particulier. »

Mais ce n'est là qu'une discussion théorique. La pratique a toujours admis la compétence de la juridiction adminis-

(1) *Discours et rapports*, p. 207 et 209.

trative qui est formellement établie par plusieurs textes. Ce sont les articles 6 et 7 des Organiques, l'article 8, alinéa 5 de l'ordonnance du 29 juin 1814, l'article 17 de l'ordonnance du 18 septembre 1839 et actuellement l'article 5 du décret portant règlement intérieur du Conseil d'État du 21 août 1872.

La procédure en matière de recours pour abus est réglée en premier lieu par l'article 8 des Organiques qui porte : « Le recours compétera à toute personne intéressée. A défaut de plaintes particulières, il sera exercé d'office par les préfets. Le fonctionnaire public, l'ecclésiastique ou la personne qui voudra exercer ce recours adressera un mémoire détaillé et signé au Conseiller d'État, chargé de toutes les affaires concernant les cultes, lequel sera tenu de prendre dans le plus bref délai tous les renseignements convenables et, sur son rapport, l'affaire sera suivie et définitivement terminée dans la forme administrative ou renvoyée selon l'exigence des cas aux autorités compétentes. »

En second lieu, l'article 5, titre II du décret du 21-25 août 1875, fixant le règlement intérieur du Conseil d'État, attribue la connaissance du recours pour abus à l'Assemblée générale. Enfin, l'article 1^{er} du décret du 2 août 1879 attribue à la section de l'intérieur, de la justice et des cultes les matières d'abus.

L'article 8 distingue les recours formés par l'autorité publique et les recours formés par les particuliers.

En ce qui concerne les recours formés par les particuliers, l'article 8 porte que le recours compète à toute per-

sonne intéressée. Il s'agit de savoir ce qu'il faut entendre par personne intéressée. Le droit commun dénie toute action à l'individu qui n'a pas eu à souffrir lui-même d'une faute; mais la jurisprudence en se fondant sur l'article 1382 du Code civil, reconnaît dans certains cas aux héritiers et parents le droit de demander des dommages et intérêts, quand les allégations portées contre le défunt sont une cause de lésion non seulement pour le mort, mais encore pour l'honneur de la famille tout entière. Le Conseil d'Etat a admis cette jurisprudence des tribunaux civils. Il reconnaît la faculté d'agir par la voie du recours à toute personne qui a un intérêt direct, quand bien même elle n'aurait pas été visée individuellement dans les diffamations ou injures prononcées en chaire par un ministre du culte. La qualité de successeur aux biens n'est donc pas indispensable. On peut en effet supposer que ce soit la famille qui soit lésée et que le patrimoine soit tombé dans des mains étrangères. Les membres de la famille qui ont à subir un dommage dans leur honneur peuvent s'adresser au Conseil d'Etat. La jurisprudence, en un mot, exige que la réparation qui naît de la déclaration d'abus soit le résultat d'une demande formée par une « personne du sang » de celle qui a eu à souffrir de l'insulte. Aussi a-t-on décidé que le père d'un enfant auquel le baptême a été refusé par suite de la personnalité du parrain et de la marraine n'a pas qualité pour déférer l'acte du ministre du culte au Conseil d'Etat. Seuls, le parrain et la marraine ont été lésés par l'appréciation de l'ecclésiastique; seuls ils pourront

se pourvoir (1). Le père d'un prêtre interdit ne peut se pourvoir devant le Conseil d'Etat ; car la seule personne intéressée est son fils, contre lequel a été prise une mesure disciplinaire ; et il en est de même à l'égard de la sentence épiscopale qui défend à un prêtre de prêcher et de confesser (2).

On s'est demandé s'il fallait comprendre sous le nom de « personnes intéressées » les groupements d'individus, comme les habitants d'une paroisse ou d'un diocèse. La jurisprudence admet qu'une collectivité peut déférer à juste titre au Conseil d'Etat pour excès de pouvoir un arrêté de préfet ou de maire, si l'intérêt de toutes les personnes composant le groupe est le même (3). Serait-il possible par assimilation de considérer comme personnes intéressées tous les fidèles d'un diocèse ?

Selon M. Laferrière, la qualité de personne intéressée doit être interprétée moins largement : « Il nous semble très douteux que la qualification de personne intéressée puisse s'appliquer à tous les fidèles d'un diocèse ou d'une paroisse alors qu'ils ne sont ni nommés, ni désignés dans l'acte abusif. Pour savoir s'ils sont réellement intéressés on serait amené à rechercher s'ils sont des fidèles et si l'acte leur fait réellement grief ; or, de telles vérifications répugnent à l'esprit de notre législation... »

(1) Conseil d'Etat, 17 août 1825 (Leb. chr., p. 626).

(2) Conseil d'Etat, aff. Rodes, 26 mai 1846 (D. P. 46.3.162) ; Conseil d'Etat, 24 juillet 1845, aff. Savin (D. P. 46.3.17).

(3) Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*.

En ce qui concerne le recours formé par l'autorité publique, il semblerait d'après l'article 8 que les préfets seuls ont le droit de l'exercer. On admet cependant que le ministre des cultes a qualité pour mettre en mouvement la procédure du recours pour abus. « Le silence de l'article 8 à son égard, dit M. Laferrière, s'explique par l'organisation particulière qu'avait en l'an X l'administration des cultes confiée au Conseiller d'Etat Portalis qui traitait directement les affaires litigieuses avec le Premier Consul. Mais depuis que les cultes ont été alternativement rattachés aux ministères de l'instruction publique, de la justice ou de l'intérieur, il a toujours été reconnu que le ministre des cultes a qualité avec les préfets pour saisir le Conseil d'Etat. En fait, depuis la Restauration c'est lui qui a exercé le recours dans les cas d'usurpation, d'excès de pouvoir, d'infraction aux lois de l'Etat. »

La jurisprudence du Conseil d'Etat semble avoir admis à une certaine époque (1) la compétence du ministère public, mais elle n'a pas persévéré dans cette voie. Quand il a eu à se prononcer sur ce point à propos de questions préjudicielles d'interprétation, il s'est déclaré partisan de l'interprétation très restrictive de la loi de germinal, et il a exigé que ce fût le préfet qui le saisît de la question d'abus (2).

De l'autorisation préalable du Conseil d'Etat. — Les

(1) Conseil d'Etat, 1^{er} mars 1842, Dall., *Rép.*, V^o *Culte*, n^o 156, note 2.

(2) Conseil d'Etat, 17 août 1880 (Leb., p. 208).

difficultés que nous avons essayé de résoudre ne sont pas les seules que l'article 8 ait soulevées. Nous voulons parler de la controverse relative à l'autorisation préalable du Conseil d'Etat. L'acte reproché au ministre du culte peut être à la fois constitutif d'un cas d'abus et d'une infraction à la loi pénale. La question dans cette hypothèse est de savoir s'il est permis de poursuivre l'ecclésiastique devant les tribunaux sans l'avoir préalablement déféré au Conseil d'Etat.

Lorsque l'infraction n'a pas été commise dans l'exercice des fonctions sacerdotales, on s'accordait généralement à reconnaître que les tribunaux ordinaires pouvaient être saisis directement. Mais la controverse a été vive au cas d'infractions commises dans l'exercice de fonctions sacerdotales. Plusieurs systèmes ont été successivement adoptés sur ce point par le Conseil d'Etat et la Cour de cassation.

Ces deux hautes juridictions ne firent d'abord aucune distinction entre l'action publique et l'action privée et reconnurent la nécessité formelle aussi bien pour le ministère public que pour le simple particulier de s'adresser au Conseil d'Etat pour obtenir une autorisation de poursuites.

Ce système s'appuyait sur le texte de l'article 8 des Organiques qui ne prévoit nullement une distinction entre l'action publique et l'action civile et sur les travaux préparatoires. Le rapport de Portalis donne en effet à ce sujet l'explication suivante : « Le gouvernement décide si l'affaire continuera d'être suivie dans la forme administrative,

ou si elle sera renvoyée sur les lieux aux autorités compétentes. Cette dernière disposition était nécessaire, car il peut y avoir des circonstances où il ne s'agisse pas seulement d'un abus, mais d'un délit, et dans ces cas la forme administrative doit cesser parce qu'elle deviendrait insuffisante. »

Cette opinion fut d'abord celle du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation. Cependant vers 1831 on voit apparaître dans la jurisprudence de la Cour de cassation la distinction entre l'action du ministère public et celle du particulier, mais ce changement ne fut pas de longue durée et dès 1840 (1) elle revient à sa doctrine antérieure. Il s'agissait d'un ecclésiastique qui avait formé le pourvoi et avait été poursuivi par le ministère public et par la partie lésée. La Cour de cassation assimila la demande de la partie civile à celle du ministère public et exigea dans l'un et l'autre cas l'autorisation préalable du Conseil d'Etat.

La distinction posée en 1831 reparut en 1861, avec plus de précision dans un arrêt du 10 août 1861. Il s'agissait d'un ecclésiastique qui avait lu en chaire le mandement de son évêque en l'accompagnant de propos violents contre la personne de l'Empereur et le Gouvernement : « Attendu, dit l'arrêt, que, dans les cas de cette nature, il appartient à la sagesse du législateur de mettre une barrière au devant de l'action privée et de la soumettre, préalablement à toute poursuite devant les tribunaux répressifs, à l'examen et à

(1) 22 mars 1840.

l'appréciation du Conseil d'Etat ; attendu que cette restriction est la seule qui ressorte des articles 6 et 8 de la loi, qu'elle ne concerne que la plainte des particuliers, etc. Pour ces motifs, rejette. »

Cet arrêt résume clairement la doctrine de la distinction entre l'action publique et l'action privée qui repose sur un système politique plutôt que sur une théorie juridique. En matière de culte, l'Etat doit songer non seulement aux intérêts moraux et religieux mais encore à la sûreté et à la tranquillité publiques. Un juge suprême, qui estime s'il est de l'intérêt du gouvernement d'autoriser ou de refuser les poursuites, est indispensable pour maintenir l'unité de vue et de conduite. Or, les officiers du ministère public reçoivent leur impulsion du gouvernement et seule l'action de la partie privée pourrait apporter ce trouble qu'il faut éviter. Le Conseil d'Etat restera donc juge des actions que les particuliers voudraient intenter contre les ecclésiastiques ; mais il ne sera plus le maître d'empêcher, comme autorité disciplinaire, l'exercice de l'action disciplinaire.

Cette évolution de la jurisprudence de la Cour de cassation devait amener un changement dans la jurisprudence du Conseil d'Etat. Du moment que la Cour suprême ne reconnaissait au texte de la loi de germinal an X aucune autorité suffisante pour modifier les principes du droit commun en matière d'action publique, on pouvait se demander avec raison sur quel texte elle se fondait pour entraver la marche de l'action privée. Aussi par plusieurs décrets sur abus de 1880 et 1884, le Conseil d'Etat modifia

complètement sa doctrine en accordant du même coup la liberté au particulier lésé par un ministre du culte et au ministère public poursuivant d'office : « Les particuliers, dit un décret du 17 mars 1881, ont aussi bien que le ministère public le droit de poursuivre directement les ministres du culte devant les tribunaux de droit commun (1). » Le Conseil d'Etat a persisté dans sa jurisprudence et sa doctrine s'est affirmée depuis cette époque dans de nombreux décrets.

La Cour de cassation n'en persévérera pas moins dans sa nouvelle jurisprudence.

Il aurait pu résulter de cette divergence de vues une impossibilité absolue pour les particuliers d'obtenir des tribunaux judiciaires la réparation du préjudice qu'auraient pu leur causer les ministres du culte. Ce danger fut évité en partie grâce à la jurisprudence qui se forma de 1880 à 1888 en matière de questions préjudicielles d'abus. Le recours peut en effet, dans certaines circonstances, présenter le caractère d'une question préjudicielle. Quand un ecclésiastique est poursuivi par le ministère public pour violation d'un arrêté de police, la légalité de cet arrêté peut être contestée, le prêtre peut soutenir qu'il y a violation de la liberté des cultes. D'après les principes généraux, en vertu de la doctrine constante de la Cour suprême sur l'article 471, § 15, du Code pénal, le tribunal saisi de la poursuite devrait connaître de la validité de

(1) Conseil d'Etat, 17 mars 1881, affaire Bertheley (Leb., p. 4039).

l'acte qui forme le fondement de la poursuite. Mais lorsqu'il s'agit d'une question d'abus, le juge de simple police devient incompétent, parce que seul le Conseil d'État peut décider en matière d'abus. Dès lors, aussitôt qu'un ministre du culte aura opposé à une poursuite l'exception d'abus, le Conseil d'État devra être saisi d'une demande en interprétation de l'arrêt contesté et le tribunal saisi de la poursuite devra rendre un jugement de sursis et impartir un délai à la partie qui excipe de l'abus, pour faire juger cet abus par le Conseil d'État. Certains juges de simple police n'ayant accordé qu'un délai insuffisant (1), la direction des cultes dans une circulaire du 18 août 1880 a indiqué comme délai normal le délai de trois-mois (2).

Ces jugements de sursis permirent de tourner la difficulté. D'après la doctrine stricte de la Cour de cassation une décision d'abus n'aurait pas été suffisante pour donner naissance à l'exercice de l'action civile ; car c'était une véritable autorisation de poursuite que réclamaient les tribunaux de droit commun. Mais ceux-ci firent une concession et considérèrent les décrets prononçant l'abus contre les ecclésiastiques au cours même des poursuites comme produisant le même effet qu'une autorisation antérieure et expresse. Quant au Conseil d'État, il déclara qu'il n'avait pas à se préoccuper des résultats que pourrait avoir une

(1) Jugement du Tribunal de simple police du canton de Lille (Nord) accordant un délai de 21 jours, 23 avril 1895 (Sir. 1896. III. 22, 3^e espèce).

(2) *Recueil des circulaires des cultes*, t. IV, p. 57 et *Bulletin officiel du Ministère de la justice*, p. 125.

déclaration d'abus rendue par lui et, d'autre part que, lorsqu'une question préjudicielle lui était soumise, il n'avait pas à considérer la qualité du tribunal qui la lui posait mais uniquement le fait même qui lui était déféré.

Le Conseil d'Etat permettait donc aux particuliers de rapporter au juge de droit commun la décision d'abus qu'il réclamait. C'est ainsi que les deux hautes juridictions ont pu, pendant les quelques années où elles ont été en opposition, ne pas interrompre d'une manière absolue le cours de la justice.

La Cour de cassation d'ailleurs ne tarda pas à adopter la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Par un arrêt du 2 juin 1888 rendu sur le pourvoi formé contre un arrêt de la Cour d'appel de Pau du 15 mars 1888, la Cour de cassation décida que le prêtre catholique traduit en police correctionnelle à la requête d'une partie civile pour diffamation en chaire ne peut exciper de ce que cette partie civile ne justifie pas d'une déclaration d'abus prononcée par le Conseil d'Etat.

Cette jurisprudence a été affirmée de nouveau par la Cour suprême dans plusieurs arrêts de 1892 (1) et de 1896 (2).

Effets du recours pour abus. — La solution possible du recours pour abus ne consiste pas en une pénalité, ni même en une réprimande contre l'auteur de l'acte. C'est contre l'acte abusif lui-même que le recours est formé et c'est une autorité supérieure, non contentieuse qui prononce, qui

(1) Sir. 1896. I. 473.

(2) D. P. 1897. I. 335.

examine l'acte incriminé, le déclare abusif ou illégal et blâme son auteur.

L'effet le plus important du recours pour abus est l'annulation de l'acte abusif.

L'étendue des pouvoirs du Conseil d'Etat, en ce qui concerne la suppression ou l'annulation des actes entachés d'abus civil, n'a soulevé aucune objection. Le gouvernement, dit M. Laferrière, peut annuler l'acte d'un fonctionnaire : il le peut à plus forte raison comme juge de l'abus. D'ailleurs, les recours qui se terminent par l'annulation de l'acte civil sont rares. Cormenin en cite deux cas : le premier, celui d'un préfet qui avait interdit certaines prédications ; le second, celui d'un magistrat de sûreté qui s'était ingéré dans une question d'obsèques religieuses.

Le Conseil d'Etat, à propos de recours pour abus portés par des ecclésiastiques dont les traitements avaient été supprimés, a refusé d'en connaître par cette voie et a déclaré que le recours pour excès de pouvoir compétait seul dans ces circonstances aux ecclésiastiques lésés. Il ne peut donc y avoir de ce côté annulation d'acte civil par le moyen du recours pour abus. Restent seulement les arrêtés de maires relatifs aux cérémonies extérieures et encore jusqu'à ces dernières années de semblables déclarations d'abus étaient-elles rares. Les arrêtés sur lesquels le Conseil d'Etat avait à se prononcer excédaient rarement les pouvoirs de police reconnus aux maires par une jurisprudence constante. Le Conseil d'Etat a cependant fait usage de son pouvoir d'annulation dans un décret où une partie des dispo-

sitions prises par le maire est annulée (Affaire de l'abbé Therney, curé de St-Denis, 3 mars 1896).

La suppression des actes entachés d'abus ecclésiastique présente quelques difficultés. Les ministres du culte se préoccupent en effet de questions spirituelles ; le gouvernement a surtout souci de questions d'ordre temporel. Comment aurait-il une compétence suffisante pour annuler des écrits religieux ? Il faut encore avoir recours à la distinction entre le pouvoir spirituel et le pouvoir temporel. L'appréciation d'une loi, la critique d'une ordonnance ou la censure des actes des ministres ne peuvent pas être considérés comme d'ordre religieux. S'il y a infraction aux lois de l'Etat, abus de puissance, le Conseil d'Etat supprime l'écrit entaché d'abus. C'est ainsi que, dans le courant de ce siècle et sous tous les gouvernements, les mandements et les lettres pastorales contenant des critiques des lois ou des actes du gouvernement, des instructions politiques ou électorales ont été supprimés. Nous citerons sous la Monarchie de juillet, le mandement de Mgr de Bonald, condamnant le Manuel ecclésiastique de M. Dupin ; sous le second Empire, un mandement de l'évêque de Moulins qui imposait aux curés de son diocèse une renonciation à leur droit d'inamovibilité et à la faculté pour eux de recourir pour abus devant le Conseil d'Etat ; et plus près de nous, en 1892, des lettres pastorales et des catéchismes des archevêques de Montpellier, d'Aix et des évêques de Mende, Viviers, Valence et Nîmes dans lesquels ces prélats dictaient aux fidèles leurs devoirs politiques.

L'annulation de l'acte abusif est le résultat le plus important du décret d'abus. En dehors des cas où l'annulation de l'acte abusif peut avoir lieu, la déclaration d'abus n'est qu'une mesure disciplinaire qui contient un blâme solennellement infligé à celui contre lequel il est prononcé. La punition consiste dans la solennité de la déclaration, dans l'insertion qui en est faite au *Bulletin des lois* et dans la publicité qui lui est donnée. Quant à la question de savoir si, comme la suppression du temporel dans l'ancien droit, la suppression du traitement peut être ordonnée par la déclaration d'abus, nous adopterons l'opinion généralement admise d'après laquelle la déclaration d'abus n'est autre chose « qu'une peine purement morale ».

Les textes ne prévoient pas cette conséquence de la déclaration d'abus. Les articles 6, 7 et 8 des Organiques sont les seules dispositions relatives au recours pour abus et nous n'y voyons rien qui permette l'adjonction d'une peine pécuniaire à la déclaration d'abus. « Le décret déclaratif d'abus, dit M. Ducrocq, peut bien ordonner la suppression de l'acte abusif, parce que la suppression de l'acte déclaré abusif découle de cette déclaration même que le texte des articles organiques permet au Chef de l'État de prononcer en Conseil d'État. Il n'en est pas ainsi de la suppression du traitement. Ce serait une peine pécuniaire ajoutée au blâme moral et non une conséquence même de la déclaration d'abus (1). »

(1) *Droit administratif.*

Il s'agit maintenant d'examiner si le recours pour abus institué en souvenir des services qu'il avait rendus et dans l'espoir qu'il en rendrait encore n'a pas trompé les espérances de ses auteurs.

En dehors des actes d'administration intérieure tels que nomination, ou suspension de curés ou de desservants qui produisent des effets juridiques et pour lesquels l'annulation de l'acte abusif est utile, il est fort douteux que cette mesure puisse atteindre le résultat matériel et moral qu'elle laisse supposer. Le mandement de Mgr de Bonald, dont nous avons parlé, fut distribué dans toute la France, à 300.000 exemplaires. Les mandements et les lettres pastorales sont publiés dans les Semaines religieuses avant d'être supprimés. Aussi le recours pour abus n'a-t-il que peu d'influence sur les évêques et sur le bas clergé. L'opinion de Mgr de Bonald et de Mgr Pie qui déclaraient « qu'un appel comme d'abus ne pouvait atteindre leur âme » est partagée par beaucoup d'ecclésiastiques et Dupin nous paraît se faire illusion quand il « se demande ce que pourrait être un clergé qui n'aurait pas le respect et la crainte d'une décision rendue en Conseil d'Etat ». Dufour se rend un compte plus exact de la situation : « La décision du Conseil d'Etat, dit-il, pourrait avoir quelque importance, si le clergé était dans la même situation que l'armée ou l'administration. Mais alors même qu'il semble l'allié de l'Etat, il se refuse à reconnaître dans la puissance civile un pouvoir supérieur, capable de le blâmer. Les censures du Conseil d'Etat sont un honneur aux yeux du prêtre, qui se

transforme en victime et reçoit les félicitations que son acte et son malheur suggèrent à la fois. »

On peut néanmoins soutenir que le recours pour abus peut être conservé dans notre législation, bien qu'il ne présente pas toutes les conditions qui peuvent paraître nécessaires à la répression des actes d'indiscipline des ministres du culte. Il répond à certains besoins de politique générale, il sert à proclamer la supériorité de l'autorité civile sur l'autorité religieuse et « combiné avec les principes du droit civil et du droit pénal, il contribue à maintenir ce que nous pourrions appeler l'ordre public intérieur, le respect des droits de chaque citoyen par les ecclésiastiques et de la liberté des cultes par les fonctionnaires (1).

(1) Labbé, *Recours pour abus*.

CONCLUSION

Dans un discours prononcé le 9 mars 1895 à Montbrison, M. Waldeck-Rousseau développait cette pensée que la plupart des réformes politiques ne peuvent être réalisées et n'arrivent à porter tous leurs fruits qu'autant qu'elles sont poursuivies avec une patience raisonnée, exclusive de toute hâte contraire au sentiment public. Il ajoutait que cette vérité avait déjà manifestement pénétré bien des esprits et que, sur nombre de questions, les discussions purement doctrinales, maintenues d'abord dans la région absolue des principes, s'étaient ensuite sagement transformées en une étude des faits et des contingences, susceptible d'aboutir à des solutions vraiment pratiques, à des résultats féconds et durables. M. Waldeck-Rousseau citait comme exemple de ce progrès politique la question de la séparation de l'Église et de l'État : longtemps cette séparation a été réclamée avec énergie, comme pouvant être effectuée sans délai ; mais, ses partisans, reconnaissant enfin que l'esprit public n'est pas suffisamment préparé pour une telle mesure, ont perdu de leur nombre et de leur ardeur et « qui s'en préoccupe aujourd'hui ? ».

Sans aller jusqu'à dire avec M. Waldeck-Rousseau que la question de la séparation de l'Église et de l'État ne « préoccupe personne aujourd'hui » nous pensons comme lui

qu'elle est encore éloignée et que le maintien du Concordat offre à l'heure actuelle plus d'avantages que d'inconvénients. L'étude des différentes questions relatives à la police du culte catholique nous a amené à cette conclusion que nous résumerons dans un rapide exposé des avantages que présente la réglementation actuelle.

Ainsi que nous l'avons fait observer en débutant, dans notre exposé historique, de nombreuses dispositions organiques sont tombées en désuétude, mais la plupart des règles essentielles restent intactes.

Nous citerons d'abord l'article 1^{er} du Concordat qui donne au gouvernement le droit d'édicter les règlements de police qu'il juge nécessaires pour empêcher que la tranquillité publique ne soit troublée par l'exercice du culte catholique. Or, si la séparation de l'Église et de l'État était prononcée, des règlements de cette nature n'en continueraient pas moins à être indispensables ; mais ils soulèveraient les plaintes de l'Église qui pourrait prétendre que la dénonciation du traité de 1801 doit avoir pour conséquence l'application du droit commun aux choses ecclésiastiques. Le maintien du Concordat prévient ces objections et les conséquences fâcheuses que pourrait entraîner leur action sur une partie des esprits.

Un autre avantage bien évident résulte de l'article 5 du Concordat qui donne au chef de l'État le droit de nommer les évêques, l'institution canonique étant réservée au Pape. Par son pouvoir d'initiative dans la constitution du haut personnel ecclésiastique, le gouvernement possède à l'é-

gard du personnel un pouvoir étendu dont le priverait la dénonciation du Concordat.

Enfin bien que les articles 6 et 7 du Concordat, qui imposent aux évêques et aux curés l'obligation de prêter le serment d'obéissance au gouvernement, ne soient plus appliqués, il n'en est pas moins vrai que l'Église s'est engagée, en souscrivant cette convention, à ne jamais rien entreprendre contre les pouvoirs constitués et il n'est pas mauvais de laisser subsister au moins le texte concordataire qui rappelle au clergé ses devoirs vis-à-vis du gouvernement. Ne serait-il pas d'ailleurs dangereux de supprimer le budget des cultes et de laisser à chaque commune la faculté de pourvoir aux dépenses du service religieux, suivant les vœux de ses habitants. L'application de ce système amènerait dans nombre de cas l'oppression de minorités très respectables et serait une cause certaine de troubles. Bien des communes se trouveraient partagées en deux camps ennemis et cet antagonisme pourrait entraîner les conséquences les plus déplorables.

Par son caractère égalitaire, le budget des cultes prévient ces résultats. Loin de blesser la liberté de conscience, il permet à l'État qui subventionne tous les cultes indifféremment, d'affirmer sa neutralité en matière de foi religieuse ; il ne manifeste aucune préférence officielle qui soit de nature à recommander spécialement un culte quelconque au respect des citoyens et l'on peut, à ce point de vue, dire avec Emile de Girardin que « le budget des cultes est le budget de l'incrédulité ».

Mais ce n'est pas tout. Que deviendrait le clergé libre de toute attache officielle et obligé de pourvoir à ses besoins ?

« Il faudrait bien, dit Prévost-Paradol, lui donner le moyen de posséder des biens pour subvenir aux frais du culte et à ses autres dépenses. A moins de vouloir rendre impossible toute organisation religieuse, on ne pourra refuser la personnification civile aux citoyens qui s'associent dans un but d'édification commune. Il faudrait alors s'attendre à voir un spectacle nouveau pour la France et capable de porter l'inquiétude dans bien des esprits ; il est probable que l'Église catholique de France ne voudrait pas faire dépendre l'existence de chaque pasteur de son propre troupeau et qu'elle prendrait le parti de former une caisse commune qui serait administrée par ses chefs comme l'est aujourd'hui le budget par l'administration des cultes.... On ne conçoit guère d'une autre façon la nouvelle organisation de l'Église catholique, une fois que se seraient retirés d'elle le soutien que l'État lui prête et le frein qu'il lui impose... La crainte de voir s'établir sans contrepoids un État dans l'État ne serait-elle point légitime (1) ? »

Ce danger a été également signalé par Paul Bert : « Le jour où l'Église, réduite à ses propres ressources, devra aller réclamer à ses fidèles l'argent nécessaire pour faire vivre ses prêtres et pourvoir aux besoins de son culte, aucune force humaine, aucune loi ne pourra empêcher les uns de donner, les autres de recevoir. On pourra limiter

(1) *La France nouvelle.*

ou même interdire, pour l'Église en tant que corporation, la possession des biens fonciers. Mais sans parler de dissimulations possibles, qui ne comprend que cette interdiction de la propriété territoriale est loin d'avoir la même importance que jadis, en présence du développement immense des valeurs mobilières ? Ces valeurs anonymes au porteur, qui échappent à tout contrôle, sont souvent déjà et deviendraient bien plus fréquemment encore représentatives, par voie d'hypothèques ou de mises en actions, de la propriété foncière...

Ce n'est pas tout, ajoute Paul Bert, lorsque le prêtre dépouillé de son traitement, viendra demander à ses paroissiens ou à leurs femmes ce dont il a besoin pour vivre et pour continuer à dire la messe, à baptiser, marier, enterrer, il trouvera peut-être l'équivalent de ce qu'il a perdu, mais ces dons n'iront pas tout seuls. A chaque foyer domestique naîtra la question religieuse et sous la forme la plus aiguë (1)... »

Ces observations sont très justes. Aussi tous les hommes d'État de la troisième République, qui se sont trouvés aux prises avec les difficultés du pouvoir, ont-ils énergiquement refusé de s'associer aux propositions ayant pour but la dénonciation immédiate du Concordat. C'est également notre avis.

Il ne nous paraît ni opportun, ni prudent d'abandonner immédiatement cette législation tutélaire.

La séparation de l'Église et de l'État est, en effet, de ces réformes qui ne peuvent être réalisées qu'autant qu'elles

(1) Rapport du 31 mai 1883.

sont poursuivies avec patience et prudence. Il faudra renoncer aux lois d'exception auxquelles l'Église est soumise, et, sans dommage pour la liberté de conscience, sans injure à une foi ancienne et respectable, replacer dans le droit commun les ministres du culte catholique. Il faudra modifier toute notre législation en matière d'enseignement, de droit de réunion et d'association. Il faudra enfin, si l'on supprime toute subvention, permettre cet accroissement de richesses qui a été pour les États catholiques un si fréquent sujet d'inquiétudes.

Aurons-nous, à ce moment, dans notre éducation nationale, dans nos mœurs, dans la pratique de la liberté, des éléments suffisants de conciliation et d'entente entre les influences rivales de l'Église et de l'État ?

Telles sont les difficultés que le législateur de l'avenir aura à résoudre. En attendant, faisons des vœux pour que l'Église et l'État, las de s'être asservis tour à tour, finissent par se réconcilier dans le respect et la tolérance réciproques qui se révèlent de plus en plus comme les gages de toute sincérité et de toute paix sociales, en même temps qu'ils sont l'honneur suprême de l'âme humaine et de tout ce qui tient à sa vie supérieure.

Vu :

Le Président de la thèse,
BERTHÉLEMY.

Vu :

Le Doyen,
GLASSON.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
AVANT-PROPOS	1
Exposé historique. Le Concordat et les articles organiques. .	3
CHAPITRE PREMIER. — Mesures de protection	13
SECTION I. — Protection de l'exercice du culte	13
SECTION II. — Protection des objets du culte	18
SECTION III. — Protection des ministres du culte.	23
SECTION IV. — Police des églises	29
SECTION V. — Exercice du droit de réunion	33
SECTION VI. — Protection de la discipline ecclésiastique	37
§ 1. — Révélation du secret de la confession	37
§ 2. — Costume ecclésiastique.	39
CHAPITRE II. — Mesures de surveillance	41
SECTION I. — Cérémonies extérieures du culte.	41
SECTION II. — Usage des cloches.	53
SECTION III. — Missions religieuses (circulaire du 2 avril 1900).	62
SECTION IV. — Chapelles domestiques ou oratoires particuliers	68
SECTION V. — Rapports avec le Saint-Siège. Assemblée du clergé.	79

CHAPITRE III. — Mesures de répression.	87
SECTION I. — Critiques, censures ou provocations dirigées contre l'autorité publique (projet de loi du 12 février 1900).	87
SECTION II. — Suspension des traitements ecclésiastiques	98
SECTION III. — Contraventions d'état civil	118
SECTION IV. — Recours pour abus.	126
§ 1. — Cas d'abus	129
§ 2. — Compétence, procédure, effets	144
CONCLUSION.	161

mp. J. THEVENOT, Saint-Dizier (Hte-Marne)
